

Análisis Político (no. 19 may-ago 1993)	Título
IEPRI, INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES, UNC - Compilador	Autor(es)
Bogotá	Lugar
IEPRI, INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES UNC, Universidad Nacional de Colombia	Editorial/Editor
1993	Fecha
	Colección
Violencia; Intelectuales; Política; Constituciones; Derechos indígenas; Policía; Democracia; El Salvador; Colombia; América Latina;	Temas
Revista	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/iepri-unal/20100314022322/analisis_politico_19.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences



análisis POLITICO

No. 19, mayo a agosto de 1993



Luis Luna, sin título, 1989, óleo

un

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, BOGOTÁ

análisis político
No. 19 MAY/AGO 1993

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y
RELACIONES INTERNACIONALES (IEPRI)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

TABLA DE CONTENIDO

ESTUDIOS

Derechos indígenas y una nueva constitución en Colombia
CHRISTIAN GROS

Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea
MARCELO CAVAROZZI

DEMOCRACIA

Los intelectuales y la violencia
GONZALO SÁNCHEZ GÓMEZ

La reforma de la policía: realidades inmediatas y objetivos estratégicos
ÁLVARO CAMACHO GUIZADO

La construcción de la paz y la democracia en el Salvador: un balance de los acuerdos de paz y su cumplimiento.
JUAN GABRIEL GÓMEZ ALBARELLO

DEBATE

El congreso que ya pasó...
MARIA CRISTINA OCAMPO

RESEÑAS

Valores para una ética ciudadana: trabajos premiados en el primer concurso de ensayo filosófico "Estanislao Zuleta", varios autores
HERNANDO VALENCIA VILLA

La justicia de las armas: una crítica normativa de la guerra metodológica en Colombia,
DE HERNANDO VALENCIA VILLA, por FERNANDO CUBIDES

Clientelismo: el sistema político y su expresión regional,
DE FRANCISCO LEAL BUITRAGO Y ANDRÉS DÁVILA LADRÓN DE GUEVARA,
por MEDÓFILO MEDINA

Las teorías sociológicas desde la segunda guerra mundial. Análisis multidimensional,
DE ALEXANDER JEFFREY C., por ALFONSO PIZA

BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA

Transiciones políticas y procesos de democratización en América Latina
ANGELIKA RETTBERG

AL MARGEN

Armero: conocer el pasado para (no) repetirlo.

DERECHOS INDÍGENAS Y NUEVA CONSTITUCIÓN EN COLOMBIA

Christian Gros*

INTRODUCCIÓN

Para nosotros es extraño que una ley cambie, como es el caso de los *bunachis* o civilizados, nos es extraño pero lo respetamos...

Sí, no es extraño, no porque no lo entendamos sino porque para nosotros la ley es la permanencia, el permanecer como indígenas conforme a nuestra ley, conforme a nuestro origen y tradición. ...la nueva Constitución de Colombia no es nuestra ley de origen, pero sí ayuda a cumplir el mandato de los primeros padres, reconociendo nuestro territorio, bien podríamos incorporar en equilibrio elementos de esta Constitución, previo cumplimiento de los requisitos tradicionales.

Nabusimake, 20-9- 1991**¹.

La adopción de una nueva Constitución por países como Colombia y Brasil puede ser considerada como la necesaria traducción, en términos jurídicos, de un proceso de democratización que, en los años 80, afecta a la mayor parte de América Latina. Puede presentarse también -lo que no es contradictorio- como una actualización indispensable de la Carta Magna, luego de las profundas transformaciones vividas por la región después de varios decenios de un intenso (y desigual) proceso de modernización.

* Antropólogo, profesor del Instituto de Altos Estudios de América Latina, en París.

** En español en el original (N.T.).

¹ *Carta del mama Kancha Navinsuma a Lorenzo Muelas, constituyente*

En efecto: la Constitución no hace más que fijar el marco institucional en el que debe insertarse la vida política; interviene también para erigir en principios constitucionales múltiples normas relativas a la vida económica y social de la nación. En fin, no pudiendo la Constitución dejar de hacer un discurso dirigido a la nación, discurso que establece los principios fundadores de su unidad y responde a la pregunta esencial de la identidad colectiva y su devenir, la redacción de una nueva carta se convierte en una oportunidad única para renovar sus contornos y precisar su contenido.

Por todas estas razones, es particularmente sugestivo comprobar cómo, en el seno de las nuevas constituciones adoptadas en los últimos años en Colombia y Brasil², aparece planteada por primera vez la cuestión del indígena, de su lugar en la nación y de sus derechos. Un capítulo entero de la Constitución brasileña está consagrado a este tema³, y, en uno de sus primeros artículos, la Constitución colombiana establece el carácter pluriétnico y multicultural de la nación.

En este texto, consagrado a Colombia, nos preguntaremos cómo este reconocimiento constitucional de la presencia de una población indígena, dotada de derechos particulares, remite a la democratización de la vida política, a las transformaciones sociales inducidas

² Y en las revisiones constitucionales reclamadas en Chile, Ecuador y México.

³ Sobre la nueva constitución brasileña y los derechos indígenas, se puede consultar: Julio M. G. Gaiger, *Direitos indígenas* na constituição brasileira de 1988, CIMI 1989; Manuela Carreira de Cunha, *Os Direitos do Índio*, São Paulo, Brasiliense, 1987; y de la misma autora, "L'Etat, les Indiens et la nouvelle constitution", en *Ethnies*, núm. 11-12, 1990.

por el proceso de modernización y a una nueva concepción de la nación, así como cuál es el alcance real de esta innovación. Nos interrogaremos también sobre el impacto de estas nuevas disposiciones en el futuro de las poblaciones indígenas concernidas.

La respuesta se buscará tanto en el proceso que condujo a la introducción de los derechos indígenas en la nueva Constitución, como en el análisis detallado del texto adoptado por los constituyentes.

Imagen detenida

La imagen, reproducida abundantemente en los medios colombianos, de dos indígenas⁴ sesionando al lado de los más prestigiosos representantes de la clase política, permanecerá sin duda como una de las más extraordinarias de la Asamblea Constituyente elegida por voto popular el 9 de diciembre de 1990. Esto, que era propiamente impensable hace apenas unos años, y altamente improbable cuando se tomó la decisión de elegir esta Asamblea, se ofrecía a la mirada de todos como uno de los símbolos más significativos de este nuevo orden social que el país reclamaba. Por primera vez en la historia de Colombia, los indígenas tenían un puesto legítimo en una Asamblea que tenía como misión fijar las normas que iban a regir la vida

económica, social y política de la nación. En un momento en el que el país, golpeado por tantas violencias y desorden, ponía toda sus esperanzas en una renovación de sus instituciones, la presencia de indígenas elegidos, al lado de otros salidos de la guerrilla y de la sociedad civil, se ofrecía a los ojos de los colombianos como la prueba tangible de que era posible vivir juntos. Era la realidad soñada de un país respetuoso de las diferencias, hospitalario y tolerante. La Constituyente mostraba, por su composición interna, que la separación entre país real y país formal -tan denunciada como un ingrediente esencial de la democracia restringida prevaleciente en el país- no era tan insuperable como parecía⁵.

La identidad nacional se construye sobre símbolos, una historia, un imaginario social, un conjunto de representaciones y de fantasmas, fruto de una creación colectiva más o menos consciente y organizada. La imagen de Cristóbal Colón, tomando posesión de un mundo nuevo en nombre del rey de España, se impone naturalmente al colombiano, quien, desde su juventud, celebrará cada año con entusiasmo el día de la Raza, la suya, la de los vencedores. La anterior Constitución, obra del partido conservador, era una de las más antiguas del mundo todavía en vigor (1886), y la población indígena no solamente no había

⁴ Se trata de Lorenzo Muelas, del grupo Guambiano del resguardo de Guambía (Cauca), candidato de la AISO (Autoridades Indígenas del Sur-Occidente), y de Francisco Rojas Birry, del grupo Embera del resguardo de Catrá (Chocó), candidato de la ONIC (Organización Indígena Nacional de Colombia), a los cuales vendrá a agregarse más tarde Alfonso Peña Chepe, del grupo Páez del resguardo de Caldonó (Cauca), en representación de la guerrilla indígena Quintín Lame, una vez ésta dejó las armas.

⁵ Para un análisis de la Constitución colombiana como instrumento de reconciliación nacional, podrá consultarse: J. M. Blanquer: "Colombie: la nouvelle constitution", en *Problemes d'Amérique Latine*, Núm. 7, Oct.- Dic. 1992 La documentation Française. En este artículo, el autor resalta justamente que la Constituyente va a tener que compensar por la fuerza del lenguaje, del símbolo y de la renovación su débil apoyo electoral (su elección se hará con una tasa récord de abstención) y las disposiciones jurídicamente discutibles que dispusieron su convocación.

sido asociada a ella, sino que, además, no figuraba ninguna mención de su presencia en el país ni de sus derechos eventuales. Hecha por ciudadanos y para ciudadanos, es decir, por y para la élite de un país oligárquico, el indígena no tenía allí su lugar. Ciertamente, no es suficiente que la Constitución de 1991 defina en adelante al país, en su artículo 7, como pluriétnico y multicultural para que los grupos, hasta entonces despreciados y discriminados, asimilados jurídicamente a menores de edad, sean desde ese momento aceptados como iguales por el hombre de la calle o de los campos. Pero, como ocurrió en su momento y en otra parte con la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, es importante que la ley fundamental que rige la nación los establezca solemnemente y extraiga de ellos todas las consecuencias. Cerca de quinientos años después de esa desgracia de la que habla Montaigne, la elección de dos constituyentes indígenas tiene para el país el valor de un símbolo.

Flash back

Examinemos la distancia recorrida y, sin ir demasiado lejos, detengámonos a comienzos de este siglo. En 1922, Laureano Gómez, futuro presidente conservador⁶, podía declarar tranquilamente, para explicar el atraso de su país con respecto a Europa y a la gran democracia del Norte, que el colombiano, por ser mestizo, "no constituía un elemento utilizable para la unidad política y económica de la América Latina: conserva demasiado los defectos de los indígenas: es falso, servil, descuidado y detesta cualquier esfuerzo y trabajo". Y agrega, en una clara proposición racista

⁶ Laureano Gómez será presidente de Colombia de 1948 a 1953, época que coincide con el primer período de la Violencia.

que comparte un gran número de sus contemporáneos, que "la fuerza de carácter adquirida por los blancos, no podría manifestarse en esos mestizos primarios sino mediante cruce repetidos con europeos"⁷. Si eso eran para él los mestizos, ¿qué serían los indígenas mismos! Podrá decírsenos que Laureano Gómez representa un caso extremo, y que existían en el país otras voces que defendían al indígena. Es verdad, pero eran minoritarias y ninguna de ellas accedería al cargo supremo⁸.

45 años más tarde, en un lugar llamado La Rubiera, en el departamento de Arauca, el 27 de diciembre de 1967, 18 indígenas Cuiva, entre ellos ocho niños, fueron asesinados a traición por blancos que los habían invitado a una fiesta. El juez encargado del proceso debió liberar a los culpables, al aceptar el punto de vista de la defensa, según el cual la caza de indios era considerada en la región, desde hace mucho tiempo, como una práctica normal. Si era así, no se podía castigar a hombres y mujeres que, de buena fe, se había entregado a ella. Hoy en día no se mata menos indios que en el tiempo de ese célebre juicio⁹, pero el país ya no es exactamente el mismo. En la época de La Rubiera, la caza de hombres, llevada a cabo en regiones de colonización, no era sino una manera expedita y condenable de acelerar un proceso de desaparición de las etnias indígenas, proceso considerado

⁷ Citado por Jorge Orlando Melo, *Etnia, región y nación: el fluctuante discurso de la identidad*, Memorias del V Congreso Nacional de Antropología, Bogotá.

⁸ Sobre este tema se podrá consultar: Roberto Pineda Camacho, "La reivindicación del indio en el pensamiento social colombiano", en: J. Arocha y N. S. Friedmann, *Un siglo de investigación social*, Bogotá, Etno, 1984.

⁹ Este fue anulado, y los asesinos, vueltos a juzgar, fueron condenados.

como ineluctable y... necesario. Lo que el hierro no debía hacer más, le correspondía realizarlo a la nación, una e indivisible, por medios civilizados. El futuro del indio estaba en su espalda. Su única salvación residía en la educación y en su entrega al trabajo; su único futuro, en una asimilación a la sociedad nacional y en su desaparición como grupo distinto.

En el momento de los constituyentes indígenas, la nación colombiana ya no puede ser pensada de la misma manera. Si los grupos que la componen, sean negros o indígenas, no tienen más la vocación por desaparecer, y, mejor todavía, como lo dirá la Constitución, tienen derecho al respeto de sus costumbres, de su lengua y de su cultura, es toda la historia del país la que cambia de perspectiva. La obra civilizadora de los misioneros, de los comerciantes y de los funcionarios republicanos se convierte en un etnocidio... La imagen de los constituyentes indígenas, complacientemente reproducida por los medios de comunicación durante todo el tiempo que duró la Asamblea, no es sino uno de esos espejismos a los que es tan aficionada la vida político-mediática. Lo que por su parte señala es que la sociedad colombiana ha cambiado grandemente desde La Rubiera.

LA LARGA MARCHA HACIA LA CONSTITUYENTE

No es nuestro propósito el describir el camino inédito que condujo a la elección de una Asamblea Constituyente, con carta blanca para redactar una nueva Constitución.

Se señalará solamente que la reforma constitucional, deseada desde hacía años por el ejecutivo, se limitaba a ciertos aspectos del funcionamiento institucional,

y no conllevaba temas que pudieran relacionarse directamente con la problemática indígena. Fue el continuo bloqueo, por parte del Congreso, a todo proceso de revisión constitucional, el que condujo, al término de un procedimiento jurídicamente discutible, al abandono de este proyecto en provecho de la elección de una Asamblea Constituyente. Agréguese a esto el hecho de que fue una decisión inesperada, por parte de la Corte Suprema -encargada de pronunciarse sobre la validez del procedimiento-, el permitir la inclusión de una serie de cuestiones que inicialmente no se había previsto tratar, entre ellas las concernientes a la población indígena¹⁰.

Lo que nos interesa aquí, antes de estudiar la nueva Constitución, es cómo las comunidades indígenas, particularmente pobres y desprotegidas, sometidas tradicionalmente a la influencia de los partidos dominantes, y que no representan más del 2% de la población del país, estuvieron en capacidad de elegir sus propios representantes.

La respuesta debe buscarse en una triple dirección: del lado del movimiento que agrupó a las comunidades indígenas a partir de los años 70; del lado de Estado, que aceptó e incluso favoreció ese proceso de organización; y, finalmente, del lado de una fracción de la población, esencialmente urbana, que declaró su simpatía por el movimiento votando por sus candidatos.

¹⁰ En el comienzo, el acuerdo político ocurrido entre el ejecutivo y las principales fuerzas políticas del país, no preveía sino una revisión parcial de la Constitución. Pero luego, habiendo sido declarado "constituyente primario", se le reconoció al pueblo el derecho de elegir una Asamblea Constituyente con plena competencia para redactar una nueva Constitución.

Sentido y sin sentido de una movilización

Numerosos observadores están de acuerdo en reconocer que, contra toda previsión, el movimiento indígena ha sido el movimiento más significativo de estos últimos veinte años. De la nada en que se encontraban relegadas las poblaciones indígenas, hasta cuando, en 1971, se crea en el departamento del Cauca el primer consejo regional indígena, se pasa a una situación en la que no sólo una región del país tiene su propia organización (más o menos sólida y representativa, es cierto), y en la que el Estado ha reconocido una territorialidad indígena y sus autoridades tradicionales sobre más de 25 millones de hectáreas¹¹. Las razones de una tal movilización son múltiples: la crisis de la pequeña producción campesina, fenómeno que no sólo afecta a las comunidades de las tierras altas sino que también tiene una repercusión particular sobre el orden comunitario y amenaza con destruirlo¹²; el crecimiento demográfico que, aunque implica renovación -viene a invertir una tendencia secular-, provoca una presión creciente sobre las tierras y acelera la crisis que se acaba de evocar; el desenclaustramiento del mundo indígena, su acceso progresivo a la educación y la apertura de su campo cultural, es decir, las primicias de una modernización posible, que hacen insoportable el mantenimiento de las antiguas formas de subordinación y de

dominación¹³; el apoyo dado por agentes exteriores -militantes políticos que adhirieron a la causa indígena, CNG, sectores progresistas de la Iglesia, organizaciones de defensa de los derechos humanos, etc.- que aportan sus medios, habilidad y contactos nacionales e internacionales al movimiento indígena.

Cuatro razones que, aunque siendo importantes, no darían cuenta de la originalidad y la fuerza del fenómeno, si no existiera una quinta razón, propia del mundo indígena: la posibilidad, en un contexto de rápida modernización a nivel nacional, pero incipiente* o frustrado a nivel de las comunidades, de apelar las poblaciones indígenas a una historia, a derechos y formas particulares de organización social, es decir, a una cultura, a una identidad. La movilización no hubiera sido posible de la misma manera sin esta afirmación de una identidad positiva, y esto por dos razones. Ella pone el dedo sobre una violencia simbólica y denuncia un racismo muy presente en las relaciones intercomunitarias; esta identidad que se reivindica está fuertemente instrumentalizada¹⁴. Con ella se pone en juego el reconocimiento de derechos particulares derechos a un territorio, a formas de autogobierno y a la autonomía -que se perciben como esenciales para la reproducción y la transformación de las comunidades.

¹¹ Para un análisis detallado de la situación territorial de las comunidades indígenas, consultar: E. Sánchez, R. Roldán, M. F. Sánchez, *Bases para la conformación de las Entidades Territoriales Indígenas -ETIS-*, Departamento Nacional de Planeación, 1992.

¹² En las tierras bajas, la reacción indígena es más bien el resultado de la presión del frente colonizador y de la deforestación.

¹³ El acceso a una educación formal, portadora de un proyecto igualitario e integrador, pero incapaz de asegurar por sí misma el papel que le atribuye la sociedad dominante, ha sido decisivo en la aparición de esta nueva élite indígena contestataria que se encuentra a la cabeza de las nuevas organizaciones indígenas.

* En español en el original (N.T.).

¹⁴ Sobre este tema puede leerse: C. Gros, "Vous avez dit indien? L'Etat et les critères de l'indianité en Colombie et au Brésil", en *Cahiers des Amériques latines*, nueva serie, mayo de 1985.

Como se ve, el movimiento que, con ayuda de asesores no indígenas, se apoderó de las comunidades a partir de los años 70, no podría ser identificado con aquellos que, numerosos en el pasado, dieron testimonio con su rebelión, y tampoco puede reducirse a una conducta de crisis, a las últimas convulsiones de un mundo que muere. Necesariamente hay crisis, y no es sólo económica (y no atañe únicamente a las comunidades indígenas). Pero en la movilización indígena puede sobre todo leerse una voluntad positiva de integración a la sociedad dominante. Una integración conflictiva, puesto que supone cuestionar las relaciones de fuerza, la definición de un adversario, el rechazo de un orden social y de una frontera étnica. Una integración que supone también una vía de acceso a la modernidad: comunidades que se movilizan evocando su alteridad, instrumentalizando su identidad y se organizan para mejorar sus condiciones de vida, desarrollar la producción, entrar en el mercado, obtener infraestructuras, crear cooperativas, escuelas, centros de salud, etc.

Es verdad que la modernización (así como la integración) no es siempre buscada explícitamente, y puede incluso, en el caso de ciertas comunidades, ser objeto de un rechazo manifiesto por parte de las autoridades tradicionales. La cita utilizada como epígrafe de este texto es un bello ejemplo de la desconfianza de ciertas autoridades espirituales ante una participación de su pueblo en el movimiento indígena. Por lo demás, éste último está dividido, tanto en lo que respecta a la estrategia por seguir, como sobre los fines profundos que se persiguen. Pero esta división, que desde cierto punto de vista sólo remite a una segmentación de hecho del mundo indígena, es menos irremediable de lo que

parece, y hace parte del juego contradictorio entre modernidad y tradición que se evocaba antes. En el mismo seno de la Constituyente, se verá a los representantes indígenas señalar sus diferencias, pero también, a despecho de aquellos que esperaban poder dividirlos, hacer causa común en todos los asuntos importantes.

¿Un Estado complaciente?

El Estado tiene su parte de responsabilidad en este proceso que culminaría en una representación indígena en la Constituyente. En efecto, si se mira lo que fue su acción en los últimos diez años, se comprueba que, después de algunas dudas, decide seguirle el paso al movimiento indígena, acompañarlo, incluso adelantándose para abrirle un espacio que le permitirá ampliarse y consolidarse. De esta manera, va a institucionalizar un diálogo, no siempre fácil, con las organizaciones indígenas, pasando, según los casos, de la defensiva a la ofensiva; intervendrá para crear nuevos resguardos-cubriendo algunos de ellos millones de hectáreas- y reconocerá en esos espacios, al menos formalmente, la presencia de autoridades indígenas; decretará también que la población india tiene derecho a una educación bilingüe y bicultural; en fin, mientras tiene lugar la Constituyente, será el primer país de América del Sur en ratificar la Convención 169 de la OIT "Sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes" (Ley 21 del 4 de marzo de 1991), convención que formaliza un conjunto de normas y derechos favorables a estas poblaciones (derechos que serán retomados ampliamente en el marco de la nueva Constitución)¹⁵. En una palabra, el Estado

¹⁵ La Convención 169 de 1989 actualiza la Convención 107, que había sido ratificada en

dará prueba de voluntarismo y responderá, al menos parcialmente, a la espera y a las exigencias indígenas.

¿Cómo interpretar esta nueva política indigenista, que no excluye el uso de la fuerza y de la represión (especialmente en las regiones en que las comunidades indígenas han pasado a la ofensiva para recuperar sus territorios), pero que rompe con una larga práctica en la que la indiferencia por la suerte de las comunidades sólo daba lugar para programas favorables a la disolución de las relaciones comunitarias y a una política de asimilación?¹⁶.

En México, patria del indigenismo, el abandono de la política de integración por asimilación, en provecho de una defensa de la comunidad étnica, es, más que el resultado de la presión de una nueva antropología crítica después de 1968, o la consecuencia de una movilización indígena que hubiera ido en ese sentido, la señal del fin de un proyecto que, con Cárdenas, consistió en mexicanizar al indígena y en incorporar a la población campesina a la economía de mercado. Mientras que la crisis del modelo de desarrollo nacional-populista seguido por el país se hace cada vez más evidente - hasta el punto de que hoy se la ha abandonado- el poder acepta el dualismo y, esperando días mejores, se acomoda, parece, a una sociedad heterogénea y segmentada. En Colombia, la particular debilidad del Estado es un fenómeno que

ha sido varias veces señalado. La ausencia, en el pasado, de una política indigenista digna de este nombre, sólo era un signo, entre otros, de que el Estado no buscaba intervenir fuertemente en su espacio nacional como agente de integración y desarrollo. En 1971, cuando se instala el primer consejo indígena, le corresponde todavía a la Iglesia, en virtud del Concordato, administrar tierras de las misiones, esos vastos espacios del territorio nacional donde está la mayor parte de las poblaciones indígenas. A partir de entonces, si la nueva política indigenista constituye una ruptura con el pasado, esa ruptura no puede, en razón de ese pasado, tener el mismo sentido que en México. No se trata de la renuncia a un proyecto nacional, que aquí nunca ha existido verdaderamente. Se trataría, más bien, para el Estado, de afirmar, gracias a su política indigenista, su intervención sobre vastos territorios habitados por las poblaciones indígenas. Las comunidades, y esto no es un azar, se refugian en regiones que se han hecho con el tiempo particularmente conflictivas¹⁷. El Estado, confrontado a múltiples formas de violencia que niegan su autoridad y amenazan con dislocar al país, tiene necesidad, en los años 80, de un interlocutor con quien entenderse. El reconocimiento de una territorialidad indígena y de una autoridad comunitaria, combinado todo esto con un proyecto de ayuda (Plan Nacional de Rehabilitación), puede entenderse como una respuesta a las exigencias contenidas en la movilización indígena. Pero ella es, sobre todo, el medio privilegiado de una intervención de "baja intensidad": una

1967 por Colombia. Ella rompe con el espíritu asimilacionista que prevalecía en esta última. Cf.: *Ley del 4 de marzo de 1991, República de Colombia, Convenio 169-OIT*, Ministerio de Gobierno, Asuntos Indígenas, marzo de 1992.

¹⁶ Este tema es desarrollado en mi obra: C. Gros, *Colombia Indígena: Identidad cultural y cambios sociales*, ed. CEREC. Bogotá, 1991.

¹⁷ Son a menudo lugares donde hay conflictos de tierras, cultura de la droga y luchas armadas con la guerrilla. Cf.: C. Gros, "Les paysanneries des cordillères face aux mouvements de guerillas et a la drogue: victimes ou acteurs?", en *Revue Tiers-Monde*, Núm. 128, Oct.-Dic., 1991.

forma colombiana de "gobierno indirecto", que permite a la autoridad pública asegurar, al menor costo, su control.

Agreguemos a estas razones, que nos parecen importantes, la presión de un entorno internacional que ha llegado a ser progresivamente favorable a las poblaciones autóctonas (sobre todo cuando éstas fueron víctimas de la colonización europea) y, **last but not least**, el aumento de las preocupaciones ecológicas. ¿No habita la población indígena, en su gran mayoría, regiones de alta montaña o de bosques con un ecosistema particularmente frágil, regiones que ahora se quisiera proteger de una colonización agresiva?¹⁸.

Un voto de opinión

La alianza objetiva del Estado y de las comunidades (o, más exactamente, el encuentro inesperado y aleatorio de una lógica de intervención estatal con una reivindicación étnica) ha favorecido entonces el surgimiento de un actor indígena, cada día más capaz de intervenir a nivel nacional. ¿Era esto suficiente para asegurar la participación indígena en la Asamblea Constituyente?

Durante las semanas que precedieron a la elección, mientras que todas las modalidades del escrutinio no habían sido todavía fijadas, las organizaciones indígenas hicieron campaña en el país para que una circunscripción especial fuera creada, con el fin de asegurar la elección de representantes indígenas. El argumento era que, sometidas a la ley común, las comunidades, poco numerosas

y desprotegidas, no tenían la menor oportunidad de obtener el voto necesario para elegir a sus candidatos. El gobierno se hará el de los oídos sordos. Esta exigencia es interesante, puesto que testimonia las relaciones ambiguas que unen al movimiento con los poderes públicos; porque podría ser entendida como las primicias de una división de la sociedad política por orden o por castas; porque nos indica cuán poco verosímil parecía a los propios dirigentes indios el éxito de una candidatura indígena.

La elección de dos constituyentes, cuando el movimiento se presenta dividido en dos listas opuestas -lo que habría de disminuir aún más sus oportunidades de éxito-, sorprenderá a todo el mundo y muestra que estos temores eran injustificados.

¿Cómo fue posible esto? El análisis de los resultados muestra que una gran parte de la votación por las listas indígenas fue hecha por habitantes no-indios de las grandes ciudades del país (Bogotá, Medellín, Cali), mientras que en las regiones de fuerte población indígena, sus candidatos parecen no haber obtenido siempre la mayoría de votos¹⁹. De aquí podemos sacar una primera enseñanza: en el momento de la Constituyente existía en el país, y en particular en las grandes ciudades, un voto de opinión en favor de una representación indígena. Un voto de opinión que iba más allá del **lobby** pro-indígena, tradicionalmente débil en el país. Este punto es importante, y muestra

¹⁸ Se comprueba que numerosos territorios indígenas han sido al comienzo reservas forestales o parques naturales, antes de ser resguardos.

¹⁹ Un análisis más detallado muestra que es el candidato de la lista presentada por la AINSO (Movimiento de las Autoridades Indígenas del Sur-occidente), candidato con fuerte carisma, fácilmente identificable como "indio" por su vestimenta y su discurso, quien recogió la mayor proporción del voto de opinión, mientras que la lista presentada por la ONIC encontrará lo esencial de sus votos en regiones con fuerte población indígena.

cómo el movimiento social ha sabido adquirir con el tiempo una imagen positiva en ciertas capas de la población. Ese capital de simpatía será muy útil a los representantes indígenas cuando comiencen los trabajos de la Constituyente.

¿Qué se observa finalmente? Por un lado, comunidades indígenas que han roto su aislamiento, conocen cambios rápidos y han entrado en un proceso difícil de organización; de otro lado, un Estado que, con un buen sentido del oportunismo, es decir, más por realismo que por convicción, da al movimiento social un espacio y un reconocimiento que serán favorables para su desarrollo; finalmente, una opinión pública que por múltiples razones -el voto pro-indio tiene seguramente también un contenido de protesta, manifiesta un rechazo a la clase política tradicional apoya a los candidatos indígenas y favorece su elección.

Cuando, en una atmósfera de fiesta y de improvisación, la nueva Asamblea abra sus puertas, los constituyentes indios le robarán el protagonismo a los exguerrilleros súbitamente ajuiciados, y se puede presentir ya que su presencia no será sólo una pura forma. La Constituyente no podrá ignorar lo que para el país ha tomado ya figura de símbolo: tendrá que pasar a los actos. El indígena no sólo ha entrado, y por la puerta grande, al cenáculo encargado de definir las bases de un nuevo contrato social: ha entrado a la Constitución en igualdad de condiciones.

LUNA CONSTITUCIÓN PRO-INDÍGENA?

Colombia forma una "República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista". Desde su

primer artículo (¡comprenderá 380!) la nueva Constitución anuncia su tendencia. Rompe con más de 1000 años de un centralismo extremo²⁰, en el que la diversidad de las regiones, de los grupos y de las culturas no tenía un lugar. De esta manera, se da un gran paso en dirección del reconocimiento de una realidad social obstinadamente negada por aquellos que, en plena reacción conservadora, sólo veían la salvación en dirección de un jacobinismo conservador, camisa de fuerza que formaría a la Nación contra sus pueblos y sus regiones.

Se abre así el camino para que, algunos artículos después, los constituyentes crucen el Rubicón y declaren: "el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana" (Art. 7), y agreguen, un poco más lejos, que la identidad cultural de la nación se funda en la diversidad de sus culturas, culturas que deben ser consideradas como iguales y dignas de respeto (Art. 70). Lo que constituía la piedra angular de la reivindicación indígena es entonces aceptada. Ya no se concibe a la nación como formada por un pueblo de ciudadanos, aprehendidos abstractamente por sus derechos y deberes: ésta se compone de grupos étnicos que no comparten la misma cultura, la misma lengua, las mismas formas de organización social, la misma historia, y se le da la misión al Estado colombiano, por primera vez, de reconocer esta diversidad, de defenderla y organizarla.

Declaración de principio que va a ser seguida inmediatamente por efectos. Pues

²⁰ Este centralismo, que debía culminar con la reforma constitucional de 1968, había sido ya puesto seriamente en causa por el proceso de descentralización administrativa emprendido en los años 80.

detrás del reconocimiento de la diversidad cultural se esconden múltiples retos que tienen por nombre: lengua y educación, territorios, autogestión.

Una educación bilingüe y bi-cultural

La lengua es un elemento clave de la identidad cultural y un juego de poder. No es un azar si en un país como Francia el Estado jacobino se esforzará por asegurar, en las escuelas públicas, la unificación lingüística, es decir, la destrucción de las lenguas vernáculas. Los ciudadanos de una República una e indivisible debían hablar al unísono la lengua del Estado. En ese país que se lo quiere homogéneo, las provincias cederán también el paso a los departamentos, unidades administrativas racionalmente definidas, que se supone no tienen una historia y una cultura diferentes. En Colombia, paraíso para etnolingüistas, el Estado no tuvo la misma voluntad, ni, sobre todo, contó con los mismos medios. Las lenguas indígenas debían desaparecer por sí mismas en el largo proceso que conduce a los salvajes a la vida civilizada. La Constitución, al declarar que "las lenguas y los dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en su territorio" (Art. 10), reconoce a partir de ese momento la diversidad lingüística y significa que todo comunero* indígena tiene derecho al respeto de su lengua, y puede utilizarla tanto en la escuela, el hospital, el tribunal y en toda institución pública. Un poco más lejos, el mismo artículo hace de la educación bilingüe una obligación constitucional.

De hecho, desde hace algunos años el gobierno colombiano, después de haberle quitado a la Iglesia el monopolio de la educación en los "territorios de misión"

(1976), se había adherido oficialmente a los principios de la etno-educación, es decir, de una educación bilingüe y bi-cultural para las comunidades indígenas. Desde entonces, se han creado escuelas bilingües en el país, compitiendo a veces con las que han fundado las organizaciones indígenas. Sin embargo, el hecho de que en materia de educación se pase hoy de un decreto a una norma constitucional, no es indiferente. La cuestión de la educación es central para numerosas comunidades. Con ella se juega lo que hay de más profundo en el seno de la movilización indígena. La educación es claramente percibida por la población que la reclama como un reto cultural mayor: debe permitir asegurar, en un mismo movimiento, la transmisión de un patrimonio cultural y la adquisición de nuevos instrumentos -comenzando por la escritura- necesarios para la modernidad. Ser escolarizado en lengua indígena (y en español) significa a la vez el reconocimiento de una diferencia y de un derecho, y la promesa de una integración.

¿Fronteras indígenas?

Las poblaciones indígenas viven a menudo en las fronteras del país, o, más exactamente, ocurre que las fronteras de los Estados pasan con frecuencia por el corazón mismo de los territorios indígenas y dividen a los grupos étnicos. Los Estados de la región, preocupados por asegurar su soberanía sobre tierras que usualmente están en litigio, han manifestado tradicionalmente la mayor hostilidad a todas las reivindicaciones indígenas que pudieran traducirse en la afirmación de una comunidad de cultura y de intereses entre poblaciones de un mismo grupo étnico que habiten a ambos lados de la frontera, Brasil, que comparte con Colombia una frontera común, es tal vez el país que ha ido más lejos en el afán

* En español en el original (N.T.).

de crear un cordón sanitario sobre su frontera norte: el proyecto Calha norte, diseñado por los militares, hace de las regiones de la frontera amazónica una zona de alta vigilancia, en las que, por razones de "seguridad nacional", los derechos indígenas se encuentran sometidos a una serie de restricciones²¹. Es de recordar la preocupación del gobierno ecuatoriano por asegurar la lealtad de las poblaciones Shuar durante el último conflicto entre ese país y el Perú. La nueva Constitución colombiana, después de haber reconocido el carácter pluriétnico de la nación, contradice tal actitud. Ella declara que "los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos y que son reconocidos como tales por las autoridades indígenas, son nacionales colombianos por adopción"²². Esta doble nacionalidad, que para concretizarse demandará que se establezcan acuerdos de reciprocidad entre los países fronterizos, no hace sino responder a una demanda de las poblaciones concernidas y a una práctica (las fronteras son muy permeables)²³. Se inscribe en los contornos de esta nueva identidad nacional propuesta por la Constitución. Si en adelante la nación colombiana es multiétnica, los miembros de las etnias que hacen parte de ella (los Wayuú de la Guajira, los Tukano del Vaupés, los Awa

de la frontera ecuatoriana, etc.) son reconocidos plenamente como colombianos, sea que residan o no sobre el suelo nacional.

Reconocimiento y protección del resguardo

'Existe todavía en nuestra república la noción colonial, inaceptable en los estados modernos, de la protección de los indígenas, la cual, en la práctica, se reduce a aislar de la vida civilizada aun gran número de ciudadanos, a cultivar la ignorancia y a proteger la barbarie, y a mantener fuera del comercio enormes extensiones de tierra que hoy son impenetrables e inútiles"²⁴. Los defensores de una ley que en 1927 ordenaba la división de las tierras indígenas, sólo manifestaban la posición liberal hostil al mantenimiento de las comunidades, posición que, a comienzos de los años 70, prevalecía todavía en el país, cuando se instalaban los primeros consejos indígenas.

Hemos señalado como, desde esta fecha, la movilización indígena se había organizado en torno del reconocimiento de territorios comunitarios, y cómo, en el marco de su nueva política, el Estado había establecido, bajo la forma de resguardos, cerca de 25 millones de hectáreas²⁵. Legitimando esta política, la Constituyente debía, sin gran dificultad, declarar estos resguardos propiedades colectivas, inalienables, imprescriptibles y no hipotecables, de las comunidades indígenas, y, lo que es totalmente nuevo, extender el beneficio de estas dispo-

²¹ Cf. Marcio Santilli: "Projet *Calha Norte*: politique indigéniste et frontières nord-amazoniennes", en *Ethnies*, núm. 11-12, 1990.

²² Una primera redacción de este artículo (aprobada en la primera lectura pero modificada en la redacción final) iba incluso más lejos, puesto que declaraba que aquellos eran nacionales colombianos "por nacimiento". Parece que esta rectificación la motivaron los problemas específicos que existen entre Colombia y Venezuela, a propósito de la población indígena que habita en la Guajira.

²³ Esta disposición concierne, en primer lugar, a la población Wayuú que habita la Guajira.

²⁴ Citado por R. Pineda, op. cit., pág. 211.

²⁵ 323 resguardos y reservas indígenas ocupan 25.847.738 hectáreas, de las cuales solamente un pequeño número están constituidas por resguardos que dispongan de títulos antiguos. Cfr.: E. Sánchez, pág. 147, op. cit., 1992.

siciones a las poblaciones negras, las cuales, bajo la forma de los **quilombos**, se han territorializado desde hace siglos en ciertas regiones del país²⁶. Al hacer esto, aseguraba una garantía constitucional a un derecho territorial esencial, que se basaba hasta entonces en una ley con más de 100 años, ley de inspiración conservadora, que por poco desaparece unos 10 años antes, cuando el presidente Turbay Ayala le dirigió una última ofensiva²⁷. Victoria para las comunidades indígenas, victoria para aquellos que, en el interior del gobierno, veían así consolidada su obra.

Pero el resguardo era también, según la Ley 89 de 1890, una entidad territorial que disponía de su propio gobierno electo -el cabildo-, es decir, el lugar de una autonomía india, autonomía altamente reivindicada por las organizaciones indígenas²⁸. Reconociéndolo plena mente, los constituyentes eran llevados necesariamente a pronunciarse sobre la realidad y la extensión de esta última. Lo harán con el Art. 246, que reconoce el derecho de las autoridades tradicionales a juzgar, según sus costumbres e instituciones, los conflictos y delitos que oponen entre sí a los miembros de la comunidad. Disposición importante que viene después de toda una serie de sentencias de la Corte Suprema de

Justicia, que es la encargada de pronunciarse sobre la posibilidad de aplicar el Código Penal colombiano a la población indígena "no civilizada", y que va en la dirección de lo que estipula, en materia de derecho consuetudinario, la Convención 169 de la OIT, aprobada por la Ley 21 de 1991: "Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias... deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros"^{29*}.

Territorialidad y autonomía

Uno de los temas más ásperamente discutidos durante la Constituyente fue la organización territorial. ¿Cómo establecer esta república unitaria y descentralizada anunciada por el artículo 1? ¿Hasta dónde ir en el reconocimiento de una autonomía para las entidades territoriales? ¿Era necesario crear regiones, provincias, conservar los departamentos, elegir gobernadores, etc.?

En todo este embrollo sobre un tema tan importante para el futuro del país, la cuestión del reconocimiento de una territorialidad indígena podía parecer poco importante para algunos constituyentes³⁰. Así sucedió hasta que se

²⁶ Conviene señalar que esta exigencia de las comunidades negras de la costa había sido fuertemente defendida por los constituyentes indígenas.

²⁷ Se trata de la Ley 89 de 1890, "por la cual se determina cómo deben ser gobernados los salvajes que están en proceso de reducción a la vida civilizada". Esta ley se oponía (y se opondrá) a la voluntad constante de los liberales de asegurar la división de los resguardos (cf. *cit. supra*).

²⁸ De hecho, este carácter de entidad territorial representado por el resguardo, será objeto de controversias jurídicas hasta que la Constitución lo establezca formalmente.

²⁹ Cfr. sobre este tema: *Proyecto Jurisdicción Especial Indígena*, Ministerio de Gobierno, mimeo, 1992. Es de anotar que la misma cuestión se plantea en el Brasil. Cfr.: Carneiro de Cunha M.: "A noção de Direito Costumeiro e os direitos indígenas na nova Constituição do Brasil", en *América Indígena*, XLIX, 1989.

* En Español en el original (N.T.).

³⁰ Es así como, hasta último momento, el reconocimiento del resguardo como entidad territorial, y la propuesta indígena de reunir varios resguardos para crear grandes territorios indígenas, fue desatendida por la mayoría de los constituyentes... Unos días antes de la clausura, el gobierno, perturbado, tuvo que renegociar con los representantes indígenas la redacción del texto

dieron cuenta de que lo que estaba en la balanza era una buena parte del país: comunidades organizadas que representaban casi 500.000 personas, tierras situadas en regiones ecológicamente sensibles, a veces ricas desde el punto de vista de su potencial agrícola y minero, y a menudo localizadas en las fronteras del país.

Es por esto, por lo que el reconocimiento final de que los territorios indígenas son entidades territoriales (Art. 286) que tienen, en razón a ese título, el derecho de ser gobernadas por consejos indígenas organizados de acuerdo con los usos y costumbres de las comunidades (Art. 330), con la posibilidad de administrar sus recursos y de percibir una parte del impuesto público, debe ser tomado como lo que realmente es: un éxito para las organizaciones indígenas, éxito tanto más considerable, en tanto que la Constitución admite que tales entidades pueden ser conformadas por varios resguardos³¹. Con esta última disposición se abre, en efecto, la posibilidad inédita de que se formen territorios indígenas que puedan ocupar sin interrupción vastos espacios. Ahora bien, entrará a ser parte de la competencia de los consejos indígenas "elaborar los planes y programas de desarrollo económico y social, vigilar por la conservación de los recursos naturales, promover la inversión pública...". De esta manera, la mayor parte de la Guajira colombiana, la Sierra Nevada de Santa Marta, situada en el cruce de tres departamentos, casi todo el Vaupés, inmensas regiones situadas en los Llanos o en el Putumayo, otras más reducidas

pero políticamente importantes, como la región de Tierradentro (Cauca), podrán exigir mañana poder organizarse como vastas provincias indígenas, gozando de una amplia autonomía³². Una autonomía que, sin embargo, no llegará a reconocer a las comunidades la propiedad del subsuelo, como lo reclamaban los representantes indígenas en nombre de una concepción "integral" del territorio (incluyendo la tierra, el subsuelo, el agua y el aire).

El texto se limita a decir que la explotación de los recursos naturales se hará respetando la integridad cultural, social y económica de las comunidades aborígenes...

¡Senadores indígenas!

La elección de constituyentes indígenas fue un acontecimiento. La calidad de su participación en los trabajos de la Asamblea será otra sorpresa. Sobre temas tan diversos como, por ejemplo, la vida democrática, la protección del medio ambiente, la religión, la educación, la cultura, sus intervenciones fueron muchas veces una sensación. Sin su presencia, la simpatía que supieron suscitar en la Asamblea y fuera de ella y su capacidad para establecer alianzas, es poco probable que las minorías étnicas (comprendidos los negros) hubieran podido ver sus derechos tan fuertemente establecidos. Evidentemente, se podía ser indio, hombre sensato ("racional"*) y político fino. Hecha la demostración, y al más alto nivel, la Constituyente podía inclinarse

aprobado en la primera lectura. El texto definitivo, sin embargo, retomará lo esencial de la propuesta indígena.

³¹ Este éxito se obtuvo gracias a la coalición con los representantes de la costa, interesados, por su parte, en que la región sea reconocida.

³² Las modalidades de la articulación de estos territorios o provincias indígenas con las otras entidades territoriales (municipios, departamentos, regiones), deben todavía ser reglamentadas por el Congreso.

* En español en el original (N.T.).

más fácilmente sobre la cuestión de una representación indígena en las diferentes instancias político-administrativas del país. Reconocida ya, en el seno del resguardo y para los territorios comunitarios, una autoridad indígena, sólo faltaba, en el otro extremo de la cadena - en el Senado, en la Cámara-, y en medio de ella -en las instancias departamentales y municipales-; ver qué lugar debía reservarse a los representantes indígenas. ¿Debían éstos afrontar la competencia electoral con los mismos títulos de no importa cuáles ciudadanos, grupos y partidos políticos? Las organizaciones indígenas pedían de nuevo, para el Senado y la Cámara, la creación de una circunscripción especial, arguyendo la debilidad numérica de las comunidades y su dispersión. La circunscripción especial era a sus ojos el único medio de asegurar la representación indígena en esos lugares tan importantes para el país y para el porvenir de las comunidades. Si la nación era pluriétnica y multicultural, las asambleas electivas, encargadas de legislar y gobernar, debían serlo también. El argumento surtirá efecto. La Constituyente decidirá organizar, para las próximas elecciones, dos circunscripciones especiales: una para el Senado -que permita elegir dos senadores indígenas- y otra para la Cámara de Representantes³³. Lo que no había sido posible para elegir la Constituyente, ella misma lo organizaba para las elecciones futuras. Las organizaciones indígenas se aseguraron así una entrada duradera en la escena política, y al más alto nivel. En adelante, un indio podrá pisar las gradas del capitolio para algo distinto de barrerlas: ¡una revolución!

³³ El Senado, elegido por circunscripción nacional y de manera proporcional, representa a la nación, y la Cámara de Representantes a los departamentos.

¿UN PORVENIR PROMISORIO?

Terminada la fiesta, apagados los faroles, ¿como van a administrar su éxito las organizaciones indígenas? ¿Podrán utilizar el espacio abierto para hacer pasar los logros constitucionales a la vida de las comunidades?

Un año y medio después de la Constituyente, hagamos un primer balance.

Subrayemos, en primer lugar, que con la elección de un nuevo Congreso se entra en una nueva coyuntura política muchísimo menos favorable a las reformas. La clase política, ampliamente descartada de la Constituyente, regresa con renovados bríos -los constituyentes no podían presentarse a las elecciones- y con un deseo no disimulado de revancha. La voluntad de frenar la aplicación de algunos de los principios más innovadores introducidos por la Constitución es manifiesta. Ahora bien, para ser aplicada, la Constitución exige del Congreso un trabajo legislativo considerable. Las posibilidades de bloqueo son, por consiguiente, muy grandes.

Subrayemos también que la Constituyente no ha hecho, en numerosos dominios, sino reconocer derechos, instituciones y políticas ya establecidos. Si, aquí, el fervor constitucional asegura el porvenir, no por ello llega, en corto plazo, a cambiar completamente las prácticas. Así sucede con el reconocimiento del resguardo y de las autoridades tradicionales, o con la educación bilingüe y bicultural. Pero es en otra parte donde la obra realizada se transforma en un desafío. Así ocurre con la cuestión de la representación, planteada por la apertura

del espacio político, o con la posible creación de nuevas entidades territoriales indígenas, la puesta en obra de una jurisdicción especial indígena, la puesta en marcha de la doble nacionalidad o la protección del medio ambiente, dominios en los que la Constituyente ha innovado y que, como claramente se ve, son políticamente sensibles.

El aprendizaje de política

Si, desde su origen, la movilización indígena trastorna intereses y tiene efectos sobre la estructura del poder, durante largo tiempo se ha negado a entrar directamente en la arena política, afirmando, por el contrario, su carácter de movimiento social. Habrá que esperar hasta la instauración de la elección popular de alcaldes (en 1988), para que en algunas regiones las organizaciones indígenas presenten sus propios candidatos o intenten realizar alianzas con las fuerzas políticas locales. Los tiempos no están maduros y en el Cauca, donde la tentativa fue más sistemática, la presencia de la lucha armada, y en especial de una guerrilla de autodefensa indígena -el Quintín Lame- de la que se sospecha fuertemente que tiene una alianza con el CRIC, siembra la confusión y perjudica a los candidatos indígenas. Incluso sobre asuntos locales, el movimiento social no encontrará su traducción política y, en las comunidades, el voto permanecerá fiel al clientelismo tradicional. Es por lo alto, con la Constituyente, que el movimiento hará su entrada en la escena política. Pero esta última elección no podía compararse con ninguna otra, y nada permitía afirmar con certeza que, fuera de la circunscripción especial prevista para el Senado y la Cámara, tal logro fuera a reproducirse en otros escrutinios. Esto fue, sin embargo, lo que ocurrió. Las elecciones para el Senado, en los

departamentos, y, últimamente, para las alcaldías, confirman que una etapa ha sido superada por el movimiento indígena. A nivel nacional, el total devotos obtenidos por las listas indígenas sobrepasa todas las previsiones. Son elegidos tres senadores³⁴ y dos representantes a la Cámara. Se comprueba que los candidatos indígenas se han beneficiado de nuevo con el apoyo de votos no indígenas, y que este aporte es casi el doble que para la Constituyente: ¡más de un elector sobre dos, siendo no-indio, votó por un senador indígena, en Bogotá, Cali o Medellín!

Esta representación indígena, querida por la Constitución y ratificada por el voto, va a cambiar un poco las circunstancias en lo que respecta a las relaciones, hasta ese momento vigentes, entre el movimiento social organizado y los poderes públicos. Disponiendo de representantes indígenas elegidos al más alto nivel, es hacia ellos que en adelante, y de manera natural, va a dirigirse el gobierno cuando se trate de la política indígena. Una organización indígena como la ONIC, que se había beneficiado ampliamente del protagonismo que le reconocían los poderes públicos, va a sufrir un poco por ello³⁵. A partir de ese momento, el canal obligado entre ella y el gobierno parece que debe ser el senador o los senadores indígenas rodeados por sus asesores. Nueva situación ésta, que

³⁴ Representan las tres vertientes del movimiento indígena: la ONIC, la AICO (Asociación Indígena de Colombia, ex-AINSO) y la ASI (Alianza Social Indígena, una nueva organización creada por iniciativa del Quintín Lame y el CRIC, después de la Constituyente). El candidato de la ASI fue elegido por fuera de la Circunscripción especial, por haber obtenido el número de votos necesarios para una elección normal.

³⁵ A esto se añade, para la ONIC, el hecho de que pierde una situación de cuasi monopolio: los tres senadores indígenas representan en adelante tres vertientes del movimiento indígena...

debería llevar a las organizaciones indígenas a separar entre lo que es del resorte de lo "gremial" y de la acción política, dos dominios hasta ahora poco distinguidos. En particular, ¿no debe la ONIC redefinir su misión y su modo de funcionamiento? La "entrada en política" supone la creación de una fuerza política autónoma dotada de su propio programa, capaz de establecer alianzas y de presentar sus candidatos³⁶. Al querer jugar este papel, ¿no corren las actuales organizaciones indígenas el riesgo de dividirse, y, politizándose, de perder el apoyo de las comunidades, al abandonar el terreno de la acción social donde tanto queda por hacer, si se quiere sacar todo el partido de la nueva Constitución? Debate crucial y difícil, que se va a reencontrar, un poco atenuado, en el nivel regional y local (no olvidemos que el movimiento indígena se ha construido en primer lugar bajo la forma de consejos regionales pluriétnicos).

A nivel regional y local se comprueba, en efecto, que el espacio político se ha abierto a los candidatos indígenas en departamentos como el Chocó, el Tolima, Antioquia, la Guajira, el Vaupés y... Cundinamarca (¿donde Rojas Birry, quien fuera constituyente indígena por la ONIC, será elegido concejal en la alcaldía de Bogotá, en una especie de plebiscito que lo sitúa entre los mejor elegidos de la capital!). Pero es en el Cauca donde la penetración es más notable: la lista presentada por la Alianza Social Indígena, en asociación con otras fuerzas políticas, obtendrá un diputado a la

Asamblea Departamental³⁷ y cinco alcaldías (entre ellas, la de Silvia). El propio gobernador del Cauca deberá su cargo al aporte de los votos indígenas.

Este logro, que puede confirmarse mañana en otras regiones del país donde la población indígena pesa significativamente, es tanto más importante en la medida en que, a partir de la descentralización administrativa, los alcaldes están dotados de amplios poderes. Pone a prueba la gestión política del movimiento indígena. Los alcaldes apoyados por el movimiento indígena, a menudo en coalición con otros movimientos cívicos, fueron elegidos con base en sus programas, lo que es una novedad respecto a la tradicional práctica clientelista. Disponen de tres años para convencer a sus electores de que han escogido bien. Esto será difícil en un contexto de crisis económica, y en tanto la oligarquía local intente complicar su gestión.

La creación de territorios indígenas

El otro desafío es el de la organización de los territorios indígenas. La cuestión es muy compleja y es la que suscita las mayores expectativas e incertidumbres. Es también la que provoca las mayores resistencias en el Congreso y moviliza más fuertemente a las comunidades. Como se ve, el reto es de talla. La constitución y luego la gestión de estos nuevos territorios, que pueden formar provincias y disponer de recursos propios, promete entonces ser difícil³⁸. Uno de los

³⁶ Es esta la estrategia seguida por una parte del movimiento indígena, la más politizada, que aprovechará la desmovilización del Quintín Lame para fundar, con cierto éxito, la Alianza Social Indígena (ASI), que presentará sus candidatos a los diferentes escrutinos.

³⁷ La lista presentada por la ASI, obtendrá una votación superior a la que alcanzaron la Alianza Democrática M-19 y el Partido Comunista

³⁸ A este se puede consultar: E. Sánchez, R. Roldán, M. F. Sánchez, *op. cit.*, y también: AICO: *Contribución indígena a la elaboración de una*

problemas más delicados, es el relativo a la suerte de las poblaciones no-indígenas que habitan en estos territorios. En un memorando dirigido a la presidencia de la Constituyente, cuando la cuestión de los derechos territoriales estaba estancada, los tres constituyentes indígenas proponían que esta población participara en la administración del territorio y se beneficiara, como cualquier otro comunero, de los mismos derechos a los recursos. Ellos concluían así: "la aprobación de esta propuesta se basa en el principio consagrado por la Asamblea Nacional Constituyente, que reconoce la diversidad (subrayado en el texto) habiendo aprobado "el carácter multiétnico y pluricultural de Colombia"³⁹. Contradicción y paradoja: contradicción para aquellos que hacen del movimiento indígena un racismo al revés, y paradoja de la historia, que hace que la diversidad cultural se invoque esta vez en beneficio de los no-indios que viven en los territorios comunitarios. Afirmado el principio de una cohabitación posible, sólo falta que, en el terreno, en cada región, se ponga en obra. Esperando la creación de estos territorios, las alcaldías indígenas de municipios como Silvia (Cauca) tienen ya que administrar comunas con una importante población blanca (situadas sobre todo en la cabecera del municipio), y comunidades Paeces y Guambianas, que pertenecen a étnias diferentes. El laboratorio está creado.

Doble nacionalidad y protección del medio

política de reordenamiento territorial, mimeo (sin fecha).

³⁹ Cf. "Memorando para la Honorable Presidencia Colegiada: de los constituyentes, Lorenzo Muelas, Francisco Rojas Birryy Alfonso Peña Chepe. Asunto: Solicitud de tratamiento prioritario a los derechos territoriales de los pueblos indígenas". *Asamblea Nacional Constituyente (sin fecha)*.

Poner en práctica la doble nacionalidad dependerá de la voluntad del gobierno colombiano y de los gobiernos extranjeros. No se puede entonces prejuzgar si esto ocurrirá pronto. Se pueden señalar, sin embargo, algunas iniciativas que parecen ir en esta dirección. Numerosas veces, el gobierno colombiano ha evocado la posibilidad de una gestión conjunta con los gobiernos vecinos de los territorios indígenas situados a ambos lados de la frontera (comenzando por los de la frontera con Ecuador). Del lado indígena, ha tenido lugar últimamente un importante encuentro entre la población Tukano del Brasil y la de Colombia, teniendo por objetivo estudiar en común los problemas del momento. A la hora de integraciones regionales, cuando los países amazónicos han llegado a un acuerdo, y las organizaciones indígenas han creado, con la COINCA⁴⁰, su propia organización, nuevas transacciones parecen posibles. Ellas deberán vencer una vieja desconfianza entre países ribereños.

Una palabra sobre la cuestión del medio ambiente. Los dirigentes indígenas han comprendido muy bien que haciéndose los paladines de la ecología, en nombre de una práctica ancestral de manejo del equilibrio natural, se sitúan en un terreno favorable. Pero no se trata aquí de oportunismo. El hecho es que, ubicadas en regiones de bosques y de montañas, las comunidades indígenas viven día a día, y de manera dramática, el deterioro de su medio, cuando no su destrucción pura y simple. La Constitución da por misión a las autoridades tradicionales, responsables de inmensos territorios, velar por la conservación de los recursos

⁴⁰ COINCA: Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica.

naturales", lo que, como puede verse, no es un asunto menor y permite presagiar, para el futuro, grandes batallas. ¿En qué medida serán ganadas antes de que sea demasiado tarde? La experiencia de estos últimos años muestra que un combate por la protección del medio se juega a la vez sobre muchos escenarios: en el terreno mismo, en los ministerios y en el gobierno, en el Congreso, ante la opinión nacional y extranjera, en las instancias internacionales. El desafío para las organizaciones indígenas es de llegar a manejar estos diferentes niveles.

Acerca del buen uso del Derecho de Tutela

Evoquemos finalmente tres casos que se sitúan en los confines de la ecología, de los derechos del hombre y del respeto de las culturas, y que han sido resueltos favorablemente a las comunidades, gracias a la utilización, un poco inesperada, de un derecho de apelación que ha sido consagrado por la constitución (Art. 86, reglamentado por el Decreto 2067 de 1991). Este permite a los particulares o a los grupos (comunidades, organizaciones indígenas) entablar una demanda cuando son burlados los derechos fundamentales. Entre estos derechos se encuentran el derecho a la vida, a la educación, a disponer de un contorno sano y, para las comunidades indígenas, según un fallo* de la Corte Constitucional, el derecho a la integridad étnica, cultural, social y económica.

Esta facultad jurídica será utilizada con éxito en favor de los indios Nukak, del Guaviare, para detener una exploración petrolera emprendida sobre sus territorios, sin su autorización, por la compañía extranjera Fronteras de Explotación Inc.

* En español en el original (N.T.).

Será empleada también en Antioquia por la comunidad Embera-Chami, del resguardo de Cristania, que logrará ser indemnizada por el Ministerio de Obras Públicas, por los daños causados a sus culturas a raíz de la construcción de la Troncal del Café. Finalmente, será utilizada por la comunidad Wayuú contra la empresa Carbocol-Intercor responsable de los problemas de salud provocados por la polución que se produce en la proximidad de las zonas de carga del carbón. Lo importante aquí es no solamente que magistrados apoyados por la Corte Constitucional, hayan reconocido lo justo de las demandas -lo que no es corriente cuando se trata de peticiones que provienen de poblaciones indígenas desprotegidas enfrentándose a poderosas empresas-, sino el hecho de que las decisiones tomadas (protección de la integridad física y cultural, defensa del medio ambiente y de la salud, obligación de adelantar un estudio sobre el impacto ambiental y de consultar a las comunidades antes de iniciar trabajos sobre sus territorios) tienen en adelante, en sus dominios, valor de jurisprudencia⁴¹. He aquí, sobre cuestiones de innegable actualidad, casos que materializan principios constitucionales que se hubieran podido creer eran puramente formales, lo que no dejará de tener ciertas consecuencias en la manera como algunos autores, públicos o

⁴¹ Los considerandos de la Corte Constitucional a propósito de la demanda formulada por la comunidad de Cristania, son claros: "En todos aquellos casos similares... siempre que se haya ocasionado perjuicios a comunidades indígenas derivados de la omisión de normas sobre estudios previos de impacto ambiental para la realización de obras públicas, la doctrina constitucional anunciada en esta sentencia tendrá carácter obligatorio para las autoridades en término del Decreto 2067 de 1991". Citado por: El Colombiano, 18-7-92.

privados, administran sus intervenciones en los territorios indígenas...

EPILOGO

Hay espíritus quejumbrosos que no se privan de anotar que la distancia entre el derecho y su puesta en práctica es enorme: la misma que separa el país soñado del que se conoce. ¡Se obedece pero no se cumple!**. Hay buenas razones, es cierto, para que esta fórmula, que data de la época colonial, sea recordada cuando se trata de América Latina. El talento de los constitucionalistas ha tenido aquí muchas oportunidades para manifestarse, lo que ha dado como resultado la redacción de innumerables constituciones, inspiradas en principios directamente tomados de Europa y de los Estados Unidos, y trasplantados a realidades sociales muy diferentes. País formal, país real: esta oposición se encuentra a menudo en los comentaristas de la vida política en América Latina, empezando por Octavio Paz, quien, en un texto justamente célebre y ya antiguo, indica el origen de esta separación y analiza sus consecuencias. Pero si en esta región del mundo está bien establecida la idea de que hay un abismo infranqueable entre los principios o reglas y su aplicación, lo que lleva a la convicción de que el pueblo no es lo suficientemente maduro para la implantación de un régimen democrático (los indios menos que los demás), o de que la oligarquía, las clases dominantes, hablan un doble lenguaje con el fin de mantener intacto su poder, no se podría, sin embargo, compartir totalmente esta visión pesimista o cínica, pues ella sólo quiere ver en la sociedad el imperio de la dominación. La nueva Constitución fue posible en Colombia por la voluntad de

unos pocos, al comienzo, y, luego, de la mayoría. Y la sociedad de la cual ella es el producto no es la misma que, hace un siglo, reducida estrechamente a una fracción de las clases dominantes, hizo la Constitución precedente. La ley no basta, pero en un Estado que se define como de derecho, es un arma que puede utilizarse. Las comunidades indígenas lo saben bien, pues han construido el éxito de sus reivindicaciones sobre la utilización de una ley (Ley 89 de 1890) que había caído en desuso, y, con mayor razón, han podido utilizar recientemente con éxito la acción de tutela.

Hemos comenzado este artículo hablando de imágenes, el choc que pudo representar la aparición, en la escena política y en la pantalla de televisión, de dos constituyentes indígenas. La representación del Indio en la conciencia nacional ha comenzado a cambiar antes de esto, cuando las comunidades mismas empezaron a movilizarse. El fenómeno fue rural antes que urbano. En regiones que cuentan con importantes comunidades indígenas, el cambio de percepción del indio es a veces tan radical, hasta el punto que se puede ver ahora campesinos que reivindican una indianidad que puede aportarles identidad, organización... y tierras. ¿Y qué pasa en la población de una comuna cuando el señor Alcalde es un indio Páez? La transformación, más o menos rápida, de las relaciones inter-étnicas va en los dos sentidos. Para la población indígena, la integración deseada no pasa necesariamente por la negación de su pertenencia a una comunidad. Si se puede ser senador e Indio (¿senador en tanto que Indio?), mañana abogado, sacerdote o médico e Indio, el acceso a la modernidad y la relación con el otro se transforman. Y esta transformación del campo social y cultural es válida para todos (en grados y

** En español en el original (N.T.),

ritmos diferentes), es decir, que vale también (y tendría deseo de decir "en primer lugar") para aquél que es indio y... campesino.

Para terminar, evoquemos lo que puede significar para un europeo, y para un francés en particular, la introducción de la referencia étnica en la Constitución colombiana. El ascenso en Europa de movimientos étnicos basados en la negación del otro, su rechazo a las fronteras, hace que la reivindicación étnica se tiña de intolerancia y no tenga, donde quiera que se produzca, buena prensa. No olvidemos que, incluso en América, la visión del mestizaje social y cultural ha sido y sigue siendo una visión fuerte y positiva que nutre la identidad nacional y que corresponde a una realidad de la que Colombia es un bello ejemplo la reivindicación étnica puede entonces parecer un peligroso retorno a una sociedad de castas, portadora de peligros de segmentación social y de dualismo. No conviene ignorarlo. Pero se debe también admitir que lo que aquí se juega, con la cuestión étnica, es también profundamente distinto de lo que se puede observar en Europa. Y esto por lo menos por dos razones. En primer lugar, porque la referencia al hecho étnico - que es el reconocimiento de una realidad sociológica- no apunta a la exclusión y rechazo, sino, al contrario, como lo dice la Constitución colombiana, lo que se busca es afirmar la unidad de la Nación en la pluralidad de sus culturas, integrando las minorías étnicas a la Nación. En segundo lugar, porque se trata aquí de una historia muy particular, y porque estas minorías étnicas -que en algunos países pueden no tener de minoría sino el nombre están constituidas por poblaciones, por comunidades que se definen y son definidas, con razón o sin ella -poco importa-, como indígenas,

nativos, es decir, autóctonos, primeros ocupantes de regiones cuya historia ha empezado con la colonia y una hecatombe. Dejemos de lado el genocidio, para no prestar atención sino al derecho a la tierra, a la lengua, alas formas de gobernarse, tantos derechos que, reconocidos en parte en la época colonial, han sido masivamente negados en la República, y que son hoy el objeto de un derecho objetivo a escala internacional. No carece de importancia que la Constitución colombiana haga referencia a ello, y, por lo tanto, admita el carácter pluriétnico y multicultural del país. Son así reconocidos, en las comunidades indígenas, derechos particulares por ser indios, al mismo tiempo que son afirmados, por sus miembros, derechos generales en tanto que ciudadanos colombianos. Se puede ser indio y, al mismo tiempo, colombiano.

Traducción del francés: **Bernardo Correa López**, profesor de la Universidad Nacional.

TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA EN LA AMÉRICA LATINA CONTEMPORÁNEA*

Marcelo Cavarozzi**

- I -

La política ha experimentado transformaciones significativas en las sociedades latinoamericanas durante la última década. En esta ponencia me voy a referir a dos de dichas transformaciones. Por un lado, aludiré a los cambios institucionales vinculados a lo que defino como un proceso de convergencia hacia la democracia política; en este sentido mis comentarios se centran en el nivel del régimen político. Por el otro, examinaré el agotamiento de la matriz estado-céntrica (en adelante MEC) producido en torno a la crisis de la deuda externa en 1982. Este proceso de agotamiento, y el paralelo surgimiento de una matriz alternativa, ha contribuido a la redefinición radical del sentido de la política en las sociedades de América Latina⁴².

De todo modos, el principal objetivo de la ponencia es el de explorar las relaciones entre ambos procesos, es decir, entre los cambios institucionales y el reemplazo de la matriz societal. En ese sentido, esta ponencia parte de una premisa diferente de aquellas implicadas por los dos conjuntos de enfoques que han predominado recientemente. Unos han tendido a analizar los dos procesos

separadamente: las tendencias democratizantes, por un lado, y las transformaciones de la matriz (concebidas únicamente como fenómenos económicos), por el otro. Un segundo tipo de enfoques, con una fuerte carga normativa, ha supuesto que las democratizaciones y el desmonte del intervencionismo económico son parte de un mismo proceso de liberalización de las sociedades de América Latina.

Antes de referirme a las cuestiones señaladas, quiero formular una aclaración. Estimo que la pretensión de generalizar para la totalidad de América Latina, conduce a menudo por caminos inadecuados. Es muy difícil trabajar con categorías analíticas sugerentes que, a la vez, puedan dar cuenta de los rasgos de la política en más de una veintena de casos nacionales. Las sociedades latinoamericanas han seguido diferentes itinerarios históricos y han conformado estructuras muy diferentes entre sí; ésto torna poco aconsejable pretender desarrollar conceptos aplicables a todos los casos. Si bien hago algunas referencias aisladas a Perú, Colombia y Venezuela, la estrategia que utilizo en esta ponencia es la de centrarme en cinco casos, los de Brasil, Chile, México, Uruguay y Argentina, que presentaron una serie de características comunes que me permiten elaborar un argumento de base comparativa. El lector deberá tener en cuenta, entonces, que a pesar que por comodidad utilizo la expresión América Latina, en realidad mis afirmaciones sólo corresponden a los países señalados.

- II -

En la América Latina post-1930, se redefinieron tanto el concepto implícito de estado como las funciones que éste desempeñó. El componente más explícito

* Ponencia presentada al XIV Congreso Latinoamericano de Sociología, reunido en Caracas, Venezuela.

** Politólogo, profesor visitante en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Sede México.

⁴² Cfr. Marcelo Cavarozzi, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina" en *Revista de Estudios Políticos*, 1991: 74.

de este cambio tuvo que ver con la intervención del Estado en la economía. Se modificó el carácter de la industrialización (a partir del decidido apoyo del Estado a la misma), se amplió la regulación estatal de los mercados -en particular de los de trabajo y capitales- y se cerró la economía (también, entre otras causas, como efecto de acciones del estado). En la mayoría de los países, asimismo, se configuró lo que Albert Hirschman bautizó como la "matriz social y política de la inflación"; la excepción parcial a esta regla fue el "desarrollo estabilizador" mexicano de las décadas de 1950 y 1960.

En realidad, el régimen de inflación "moderada", con índices anuales que variaron entre promedios del 25 y el 60%, aludió a un rasgo más general de la nueva matriz, si se quiere a su economía política. El "impuesto inflacionario" fue uno de varios mecanismos fiscales -de generación de recursos y disposición del gasto- que adquirieron un papel crucial en el nuevo modelo, basado en la promoción estatal del desarrollo y el dinamismo del mercado interno. Estos mecanismos, empero, se caracterizaron por su alto grado de inestabilidad, por un lado, y por la dificultad para generar grados significativos de consenso entre los diferentes actores sociales y económicos, por el otro⁴³.

⁴³ Por inestabilidad hago referencia a un doble fenómeno: el primero se vinculó a la circunstancia de que la implementación de los mecanismos fiscales atravesó por movimientos cíclicos que determinaron que el "tanteador de pérdida y ganancias" de los diferentes actores sociales se fuera modificando permanentemente. Pero, además, la inestabilidad de los mecanismos fiscales tuvo también que ver con la corta vida de cada uno de ellos. Esto, en parte, fue causado por el agotamiento de recursos específicos a disposición del estado, pero la razón principal de este fenómeno fue el aprendizaje de los actores

Como sugiere lo que afirmo en el párrafo anterior, la trascendencia de los mecanismos fiscales implementados a partir de la década de 1930, y sobre todo en la post-guerra, no se agotaba con los impactos económicos que tenían sobre los distintos actores. Ellos también constituían un componente fundamental de una manera de hacer política bajo la MEC. Esta es una de las principales razones por las que sostengo que el segundo aspecto de los cambios que se dieron a partir de la década de 1930 tuvo que ver con las funciones estrictamente políticas del estado, o sea como las instituciones estatales intervinieron en política y afectaron la manera en que ésta se procesó. Definiré a estos cambios como parte de un "patrón estatista de politización"⁴⁴

El rasgo específico de la MEC latinoamericana no fue, como algunos interpretaron equivocadamente, un elevado grado de dirigismo, o de estatismo, si con ello nos referimos al intervencionismo estatal en la economía. En ese sentido, también fueron dirigistas, para ser estrictos, las economías europeas

sociales. Estos fueron modificando sus conductas para protegerse de los mecanismos de financiamiento estatal que los perjudicaban y para presionar en favor de aquellos que los favorecían. El resultado, como señalaba, fue la falta de consenso en torno a las políticas públicas.

⁴⁴ Este patrón de politización guarda muchas semejanzas con el aludido por Atul Kohli en su análisis de la política contemporánea de la India. Kohli lo describe como "...el patrón de politización que resulta cuando el estado puede influir las chances de vida de muchos grupos sociales y cuando este estado es accesible a través de la vía democrática". Ciertamente en América Latina las vías del acceso al estado fueron múltiples, y no incluyeron sólo a la democrática. (*Democracy and Discontent. India's Growing Crisis of Governability*; Cambridge: Cambridge University press, 1990).

a las que Claus Offe aludía con la fórmula del Estado de bienestar keynesiano.

Más bien, la especificidad latinoamericana tuvo que ver con otras dos circunstancias: la primera se relacionó con el hecho de que la política, que "afectó las chances de vida de prácticamente toda la población", se organizó primordialmente en torno a las acciones del Estado. En este sentido, fue excluyente el rol que jugaron la presidencia y las agencias del ejecutivo y, en algunos casos como el brasileño y el chileno, también el de ciertos organismos descentralizados. La segunda circunstancia fue que la acción política canalizada y organizada en torno al ejecutivo dejó filtrar elementos democratizantes de peso. Esto ocurrió a menudo como resultado del funcionamiento de las vías específicamente electorales y otras veces a través de las relaciones directas que se establecieron entre líderes y masas o la expansión de organizaciones de masas tuteladas, de un modo u otro, desde el estado. Todo ello no excluyó que el ejecutivo tendiera a actuar de manera discrecional e impregnara con tintes jerárquicos y autoritarios a los mecanismos participativos.

En conjunción con el rasgo anterior, los parlamentos latinoamericanos tendieron a convertirse en apéndices subordinados al Poder Ejecutivo, o alternativamente, en barricadas desde las cuales los sectores económicos y sociales más privilegiados defendieron sus prerrogativas. Chile y Brasil constituyeron los ejemplos más significativos de esta última tendencia.

La centralidad de lo estatal-ejecutivo estuvo claramente relacionado con la simétrica debilidad, por un lado, del parlamento y del sistema de partidos, y por el otro, de las instituciones del estado

de derecho. De todas maneras, este elemento varió significativamente en el abanico de nuestros cinco casos. En algunas de estas sociedades la relevancia, incluso simbólica, de unos y otras, fue mínima, como en México. En cambio en los sistemas políticos de Chile o Uruguay, el rol de los partidos fue significativo, tanto al funcionar regularmente de vehículos para la selección de los altos funcionarios a través de las elecciones, como al proveer uno de los ámbitos para la confrontación de opciones políticas alternativas. Sin embargo, incluso en el caso chileno, y en alguna medida también en el uruguayo, después del fin de la hegemonía informal del partido Colorado en 1958, el sistema partidario estuvo afectado por la fragilidad del consenso que le prestaban las élites y las masas para que funcionaran establemente como los articuladores centrales del régimen político.

Este patrón de politización estatista y la debilidad resultante del régimen político fue, quizás, el rasgo fundamental de la MEC latinoamericana. En Europa Occidental y también en las otras democracias liberales estables, como sugería Offe ya en el título de su conocido artículo, la fórmula político-económica descansaba en un doble soporte: el estado de bienestar y el sistema de partidos⁴⁵. En las democracias liberales, el sistema partidario sirve, precisamente, para organizar los mecanismos de intercambio político entre diversos actores que recurren a diferentes recursos de poder: el económico, el organizacional, el del conocimiento, el vinculado a las redes clientelísticas y familísticas, el estrictamente represivo,

⁴⁵ Me refiero a "Competitive party democracy and the Keynesian welfare state", *Policy Studies*, 15 (1983).

etc. En las democracias partidarias, los partidos entretejen los vínculos para implementar el intercambio político, porque son los agentes fundamentales que operan en el espacio, el único de estas características, en el que los diferentes recursos de poder se traducen a una moneda común: el voto. Esto no quiere decir, obviamente, que el peso de los diferentes recursos de poder no opere a menudo directamente en los espacios políticos y sociales; tampoco excluye el hecho que numerosas transacciones se celebren en arenas distintas a las partidarias. Lo que sucede en las democracias partidarias, es que el voto expresado a través de los partidos constituye el denominador común, es decir, es el factor que provee, en última instancia, el mecanismo para concretar transacciones entre los poseedores de recursos no homologables.

A partir del ocaso de los regímenes oligárquicos, en América Latina, y en especial en los casos a los que me estoy refiriendo, se inauguraron modos de hacer política que implicaron, por un lado, la expansión de la participación -al producirse la integración de sectores sociales previamente excluidos- y, por el otro, la emergencia de mecanismos de negociación más complejos y, a la vez, más plurales.

La debilidad de los regímenes políticos, empero, tuvo como contrapartida que el intercambio político transcurriera principalmente por los carriles del estado-ejecutivo. En un sentido, entonces, los Estados latinoamericanos fueron fuertes; las sociedades en las que operaron tendieron a hiperpolitizarse y fueron los Estados los encargados de decidir sobre la mayoría de las controversias económicas y sociales decisivas. En otro sentido, sin embargo, los Estados fueron débiles; al

no consolidarse mecanismos democráticos o despóticos, una combinación inestable de discrecionalidad nunca plenamente legitimada y de chantaje, ejercido a través de variadas modalidades de participación, constituyó la esencia de una fórmula política en lo que resultó minada la capacidad del Estado para hacer cumplir efectivamente sus disposiciones.

Dentro de esta fórmula, la efectividad de la participación electoral de las masas populares estuvo fundamentalmente relacionada a su potencial disruptivo, y no a la eventual contribución que podría haber hecho tanto a la legitimación de los mecanismos decisorios (al tornarlos más representativos), como a promover la responsabilización (accountability) de los funcionarios públicos. La participación electoral, e incluso el mero riesgo de que se materializara, se convirtió, a menudo, en una herramienta de chantaje político utilizada por casi todos para minar la autoridad tanto de regímenes civiles como militares: a ella recurrieron, a su turno, los representantes políticos de las clases medias y populares, por un lado, y las élites antidemocráticas, por el otro. Por lo tanto, la expansión sistemática de la participación, no contribuyó a cimentar la gobernabilidad del sistema.

A partir de fines de la década de 1940, como lo apuntó el economista cubano Carlos Díaz Alejandro, en sus agudos análisis de la historia económica contemporánea de América Latina, una de las manifestaciones más concretas de la debilidad del consenso político fue el incremento de las tasas inflacionarias. La inflación constituyó un proceso implícito de intermediación estatal que veló parcialmente los efectos expropiatorios y redistributivos de las políticas públicas. La inflación reemplazó, de hecho, al

consenso emanado de intercambios políticos explícitos o, alternativamente, a la aquiescencia generada por autoritarismos efectivos⁴⁶.

El reemplazo de los mecanismos de negociación política explícita por intercambios implícitos (enmascarados o no por la inflación) contribuyó decisivamente a que se configurara una fórmula política híbrida. En esta fórmula política, a la que definí como estado-céntrica, democracia y anti-democracia (o autoritarismo) se desplegaron paralelamente.

La tensión entre elementos democráticos y autoritarios impregnó los comportamientos de todos los actores, desde las burguesías hasta los sectores medios y populares. Pero, además, ese estilo de politización, al que definí como estatista, tendió a generar una clase política fragmentada y compleja en la cual convivieron de una manera peculiar, entre otros, políticos partidarios, funcionarios gubernamentales, representantes sectoriales, militares e intelectuales.

Ese heterogéneo elenco tendió a favorecer "mecanismos de representación" incompatibles, y hasta violentamente antagónicos; estos mecanismos incluyeron, entre otros, el voto, los planteos y amenazas de intervención militar, la influencia dentro de los "anillos" burocráticos, la participación en asociaciones y mecanismos corporativos, las redes clientelares, la movilización callejera y la pretendida encarnación de intereses nacionales o de clase. La

multiplicación de mecanismos no fue un hecho accidental, puesto que cada uno de ellos le otorgaba ventajas diferenciales al respectivo segmento de la clase política en su competencia por el poder político.

Empero el problema básico de la politización estatista fue que no se llegó a generar un equilibrio estable entre el "mix" de modalidades de representación (de los sectores sociales o de la ciudadanía en general), por un lado, y los patrones de intercambio (dentro de la clase política), por el otro. La falta de consenso sobre una fórmula democrática o autoritaria tuvo como corolario el establecimiento de una "complicidad estructural" que se entretejió, de modo implícito, en torno al mantenimiento del carácter híbrido de la fórmula política. Por cierto que este fenómeno no excluyó el perfilamiento de tendencias a la "especialización": algunos actores, como las oligarquías dominantes de la etapa del capitalismo oligárquico (1880-1930), franjas significativas de las burguesías urbanas y, ciertamente, los militares, recurrieron preferentemente a las presiones y amenazas antidemocráticas. Sin embargo, estos actores también a menudo sabotearon el funcionamiento de regímenes y mecanismos autoritarios, y así contribuyeron significativamente al retorno pendular a la situación de equilibrio en tensión a la que aludía en los párrafos precedentes.

A su vez, los sectores medios y populares, así como sus representantes políticos y sectoriales, tendieron a especializarse en el ejercicio de presiones democráticas. Como ya observé, sin embargo, estos comportamientos descansaron en buena medida en el chantaje y, como resultado, el compromiso con las instituciones democráticas, resultó, por lo general, sumamente tenue, incluso en el

⁴⁶ No resultó casual, por ende, que el más estable de los autoritarismos de post-guerra, el mexicano, se transformara en uno de los sistemas que más eficazmente controló la inflación.

caso de los "democráticos"⁴⁷. De todas maneras, la puja que se estableció entre autoritarios y "democráticos" no tuvo carácter simétrico: por lo general, los primeros se impusieron en los enfrentamientos y, en ese sentido, fueron dominantes.

Uno de los corolarios que se desprende de mis comentarios previos es que la búsqueda de correlaciones, o afinidades, entre, por un lado, el modelo capitalista latinoamericano post-1930, y por el otro, la democracia o el autoritarismo, nos lleva por un camino equivocado. Durante el casi medio siglo que siguió a la crisis de 1929-1932, la política latinoamericana no fue ni democrática ni autoritaria. Por lo tanto, la pretensión de reducir las posibilidades a una dicotomía del tipo sugerido por Rueschemeyer Huber Stephens y Stephens en su reciente estudio, en definitiva tiende a simplificar el análisis político. Por las mismas razones,

⁴⁷ De todas maneras, dentro del universo de los casos aquí tratados, cabe marcar algunas diferencias significativas. En México, el régimen político estructurado en torno a la hegemonía del PRI se apoyó en un bajo grado de "especialización" en relación al tipo de presiones aplicadas por los distintos actores. El mayor grado de consenso en cuanto al "mix" de democracia y autoritarismo explica, en gran medida, la estabilidad institucional mexicana. En el otro extremo, en Argentina y Brasil, los actores exhibieron orientaciones autoritarias o democráticas más nítidas y, por lo tanto, se generó un juego pendular entre democracias frágiles y autoritarismos de pies de barro, cuyo ritmo fue particularmente espasmódico en el caso argentino. En Chile, en cambio, la estabilidad institucional del período 1932-1973 descansó en una reforma permanente de las reglas del juego político y en la exclusión política de amplios segmentos de la población hasta la década de 1960. Sólo en Uruguay se llegó a consolidar una poliarquía relativamente estable que se basó en el predominio formal o informal del partido Colorado hasta 1958; como se sabe, ella también se derrumbó entre 1971 y 1973.

si bien la contribución teórica o'donnelliana -la supuesta afinidad entre, por un lado, un capitalismo semi-periférico, industrializante y tardío y, por el otro, el autoritarismo burocrático- constituyó un avance en relación a las simplificaciones del tipo "socialismo o fascismo", también tendió a confundir coyuntura (esto es, el penduleo autoritario de fines de los 60 y principios de los 70) con el largo plazo del despliegue de la MEC. En dicho largo plazo, en cambio, se estructuró una fórmula política híbrida que combinó, establemente en algún caso e inestablemente en otros, elementos democráticos y no democráticos.

- III -

Retornando a nuestros cinco casos, durante las tres décadas posteriores al fin de la segunda guerra mundial, se perfilaron dos rutas político-económicas alternativas. En México y Brasil, el estado mantuvo una capacidad de iniciativa relativamente elevada en relación a los actores sociales; por ende, en esos casos el estado dispuso de una cuota mayor de recursos económicos y políticos "libres" lo que permitió, a su vez, sostener tasas de crecimiento significativas. En el Cono Sur, en cambio, los actores sociales, si bien en grados diferenciales, "se defendieron" más eficazmente de la discrecionalidad estatal; como resultado se bloquearon las iniciativas más audaces, provinieran de donde fuera, y el principal corolario fue un mayor grado de estancamiento, especialmente en Chile y Uruguay.

Con mayor o menor crecimiento, en todo caso, se mantuvo un relativo equilibrio de la MEC hasta principios de la década de 1970. Fue precisamente a esa altura, cuando, en particular en el Cono Sur, los mecanismos clásicos de la matriz

comenzaron a mostrar signos de agotamiento. En los años que fueron de 1971 a 1975, en Uruguay, Chile y Argentina, se produjo una verdadera ruptura del pacto fiscal implícito que había operado en la post- guerra; en otras palabras, los comportamientos políticos y económicos sobre los que se había sostenido el funcionamiento de la MEC se resquebrajaron irreversiblemente⁴⁸.

En los tres países del Cono Sur se arribó, entonces, a una exacerbación del conflicto distributivo, cuyas manifestaciones más notorias fueron el pasaje de un régimen de inflación moderada a otro de alta inflación y la agudización de los déficits fiscales⁴⁹. Este proceso coincidió, así mismo, con la intensificación del conflicto político-ideológico vinculado a la confrontación capitalismo- socialismo. En los tres países, a la emergencia de movimientos armados de izquierda -que fueron mucho más significativos en Uruguay y Argentina que en Chile- se agregó la confirmación de la izquierda como opción electoral de poder. A diferencia de lo que ocurrió en el terreno de la lucha armada, la izquierda socialista chilena revalidó su carácter de alternativa electoral a nivel nacional y alcanzó la victoria en las elecciones presidenciales de 1970. En Uruguay y Argentina, en cambio, los partidos o facciones de izquierda tuvieron, en realidad, proyecciones más

modestas, y sólo fueron vistos como adversarios temibles por militares ansiosos por demostrar la ubicuidad de la subversión comunista.

En los tres países, la reacción no se demoró y los tres gobiernos constitucionales, a pesar de las variadas, y a veces confusas, constelaciones político-ideológicas que representaban, fueron depuestos por sendos golpes militares que desplegaron un grado inusitado de violencia represiva.

En México y Brasil, en cambio, los itinerarios de la década del 70 fueron muy distintos a los del Cono Sur. A pesar de que ambos países también se enfrentaron con algunas de las manifestaciones de la crisis de la MEC -incremento de la inflación y de los déficits fiscales y, sobre todo en el caso mexicano, un incipiente proceso de fuga de capitales, la "sobredeterminación de la política" operó de modo opuesto al Cono Sur.

En el caso de las dictaduras militares emergentes, los respectivos proyectos combinaron, por un lado, el objetivo de la liquidación física y política de la izquierda y de los que fueron percibidos como sus aliados y, por el otro, la erradicación del intervencionismo estatal y de los comportamientos vinculados a él. En México y Brasil, por el contrario, los regímenes autoritarios no sólo implementaron estrategias políticas más moderadas, e incluso, como en México, de signo incluyente. Además, los gobiernos de ambos países actuaron en contra de los incipientes signos de agotamiento de la MEC, que obviamente no fue interpretado como tal, dando un nuevo "salto hacia adelante". Las inversiones públicas se transformaron en el motor de una profundización industrial

⁴⁸ Ricardo Carciofi en *La desarticulación del Pacto Fiscal* ha formulado uno de los análisis más agudos de cómo la desorganización gradual de los mecanismos fiscales de la MEC en el caso argentino se aceleró en la década de 1970 hasta culminar en el estallido de 1975-1976 (CEPAL, 1990).

⁴⁹ Los regímenes de alta inflación en la América Latina contemporánea se tradujeron en un salto de los promedios anuales de dos dígitos a promedios de tres dígitos, y la consistente puesta en práctica de mecanismos indexatorios.

capitalista, cuyo vigor se extendió en el caso brasileño hasta la siguiente década.

A pesar de las intenciones diferentes, y hasta opuestas, de las dictaduras del Cono Sur y de los regímenes desarrollistas de Brasil y México, durante la segunda mitad de la década de 1970, unos y otros recurrieron a uno de los mecanismos clásicos de la MEC para promover sus objetivos. Tanto los defensores de las variantes tardías de desarrollismo estatista, como los reformadores ortodoxos y anti-dirigistas, apelaron a un mecanismo de financiación que soslayó la exacerbación del juego suma-cero: es decir, los préstamos externos baratos. Los préstamos, a pesar de poseer rasgos novedosos, en especial su volumen y la facilidad con la que se obtuvieron, tenían características semejantes a los mecanismos tradicionales de la MEC: por un lado, su inestabilidad y, por el otro, la falta de necesidad de vincular su utilización con intercambios políticos explícitos.

En el caso de las dictaduras militares conosureñas, el período que se extendió entre 1975-76 y 1981-82 estuvo marcado, entonces, por una contradicción y, también, por una ilusión que probó ser infundada. La contradicción fue bastante obvia: se exacerbó la centralidad del estado y de los órganos del poder ejecutivo precisamente en una coyuntura en la cual se postulaba, al menos retóricamente, la clausura del ciclo estatista-dirigista.

La ilusión, a su vez, fue la de crear un milenio despótico que sirviera para construir una fórmula que reemplazara a la modalidad de politización estatista de la MEC; en otras palabras, se aspiró a "cortar de un tajo" la nunca resuelta tensión entre democracia y autoritarismo que había caracterizado a la MEC. El

fracaso de esta ilusión coincidió con la apertura de una nueva etapa, cuyo punto de inflexión fue marcado por la crisis de la deuda. A partir de 1982, poco importaría el signo de los proyectos de los dirigentes latinoamericanos, fueran éstos autoritarios o democráticos; la modificación de las condiciones externas estrechó los márgenes de maniobra de unos y otros y planteó un novedoso desafío a los regímenes de América Latina: el de evitar la desorganización y el ajuste caótico asociados con el agotamiento de la vieja matriz.

El contraste, entonces, entre Brasil y México, por un lado, y los tres países del Cono Sur, por el otro, fue evidente. En los dos primeros casos, se optó, en un marco de relativo optimismo, por la profundización del desarrollismo estatista: el renovado dinamismo mexicano se sostuvo en los esfuerzos, inicialmente exitosos, del gobierno de López Portillo de recomponer la deteriorada relación Estado-empresarios y en la euforia causada por la puesta en producción de los nuevos yacimientos petrolíferos localizados en el sureste del país. En Brasil, por su parte, el presidente Geisel se dispuso a iniciar la descompresión del régimen autoritario -es decir un proceso de liberalización gradual controlado desde la cúpula militar- a la par que intensificaba el nivel de la inversión pública apuntando a la instalación y expansión de ramas industriales exportadoras de alta complejidad tecnológica e intensividad en el uso de capital.

Por el contrario, en Argentina, Chile y Uruguay, las dictaduras de nuevo cuño procuraron dismantelar la maquinaria del intervencionismo estatal y predicaron la apertura de la economía al comercio y a los mercados de capitales internacionales.

Estas metas exigían el disciplinamiento y la reforma de las conductas de los actores internos acostumbrados a la tutela estatal; por lo tanto, las fórmulas a las que se recurrió combinaron incentivos y penalizaciones económicas, pero esto no significó, en modo alguno, que se dejara de lado la dura metodología represiva que aquellos regímenes ya habían perfeccionado para liquidar a los movimientos populistas y de izquierda. En todo caso, se la aplicó más selectivamente.

Sin embargo, a pesar de las importantes diferencias señaladas, los neo-desarrollismos autoritarios y las dictaduras fundacionales del Cono sur compartieron un par de atributos. El primero ya lo he subrayado: unos y otros apelaron a mecanismos estado-céntricos para financiar sus planes de profundización o reforma, en especial los préstamos externos. Tampoco la política se apartó del patrón estatista; en América del Sur simplemente se acentuaron los rasgos despóticos y se procuró erradicar la capacidad de chantaje democrático sobre el Estado que tradicionalmente habían ejercido la mayoría de los grupos sociales.

Vale la pena reiterar uno de los rasgos de la década del 70 para resaltar, a su vez, el quiebre que se habría de dar a partir de 1982: tanto los estatistas de última generación como los ejecutores de la "nueva ortodoxia" (especialmente estos últimos), se inspiraron a menudo en modelos y sugerencias externas; sin embargo, los programas implementados a fines de aquella década constituyeron opciones generadas endógenamente. No dejó de ser paradójico, de todas maneras, que el fenómeno que tornó posible la prolongación postrera de la relativa autonomía que había prevalecido en el

diseño de políticas -es decir, el crédito externo abundante y barato- contribuiría a generar el patrón de dependencia novedoso y, asimismo, más brutal, que se establecería a partir de la década de 1980.

El espejismo del financiamiento barato se disipó cuando la recesión mundial se intensificó después de 1981. Las tasas de interés reales saltaron de un nivel cercano al cero hasta el diez por ciento y el flujo de fondos extranjeros se interrumpió totalmente, excepto en Chile y, ya fuera de nuestra muestra en Colombia⁵⁰. La crisis de la deuda se convirtió en el parteaguas: una nueva era fue inaugurada en América Latina a partir de 1982. La cuestión dejó de ser si encarar el ajuste o no, o reducir el tamaño del Estado o no, sino cómo hacerlo.

En un trabajo ya citado (Cavarozzi, 1991), examiné como la crisis de la deuda coincidió con la convergencia de las trayectorias políticas de los cinco países que estoy analizando. Todos experimentaron períodos de turbulencia con severos desequilibrios macroeconómicos y serias amenazas a la estabilidad de los regímenes políticos. En los cuatro casos sudamericanos, además, la conmoción sufrida por los regímenes autoritarios coincidió con la postulación verosímil de modelos políticos alternativos de corte democrático. Por ende, en el Cono sur y Brasil, el reemplazo de la forma de régimen se transformó en uno

⁵⁰ En el caso chileno la continuidad del flujo de fondos externos respondió al apoyo que los bancos y los organismos internacionales le dieron al programa económico de la dictadura militar, a pesar del descalabro financiero de 1981-1982. En Colombia la disminución de los recursos externos tuvo impactos mucho menos severos pues las autoridades económicas de ese país siguieron políticas más prudentes en el tema del endeudamiento.

de los desenlaces posibles de la crisis de ese principio de década; y por consiguiente, el tema se instaló inmediatamente en la agenda de los principales actores políticos y sociales.

En México, por el contrario, a pesar del desgaste experimentado por el régimen priísta cuando se produjo la transición de José López Portillo a Miguel de la Madrid, no emergió una oposición democrática que se postulara creíblemente al poder. En parte debido a ello, y en parte como resultado de la fortaleza relativa del régimen, la probabilidad de que los efectos de la crisis hicieran salir de cauce los procesos políticos resultó mucho más reducida que en los casos sudamericanos.

Sin embargo, en todos los casos, el efecto de la crisis de principios del 80 fue la pérdida de la capacidad interna de "control desde arriba" de los procesos económicos, o en el mejor de los casos, la severa disminución de dicha capacidad. Como el mercado, o sea la supuesta mano invisible "operando desde abajo", tampoco se había constituido en el material que sirviera para elaborar la nueva argamasa de los comportamientos sociales, a partir de esa coyuntura, los cinco países, y casi todo el resto de América Latina, se enfrentaron con un reto novedoso. Este consistió en la posibilidad de que la severa reducción de la capacidad de gobernar la economía conllevara, a su vez, una erosión radical de los principios del orden y la autoridad pública. Todo ello multiplicó los riesgos de que el agotamiento de la MEC no se tradujera en la articulación de una matriz político-económica alternativa, sino en un proceso de desordenamiento acelerado y autoalimentado.

- IV -

El derrumbe o desplazamiento de los autoritarismos militares en la década de 1980 marcó el agotamiento de la MEC y el pasaje a una nueva matriz societal. A pesar de que los estudios sobre las transiciones sudamericanas de esa década efectuaron importantes contribuciones teóricas y empíricas, ellos han tendido a ignorar un dato fundamental. La instalación de regímenes democráticos no sólo implicó que las dictaduras militares fueran desplazadas del poder; además, las transiciones expresaron el agotamiento de las formas de hacer política que habían predominado durante casi medio siglo⁵¹.

Al menos en América del Sur, entonces, la década de 1980 estuvo marcada por el doble tránsito al que ya aludí: por un lado, fin de los regímenes militares; por el otro, extinción de la fórmula híbrida en la que democracia y autoritarismo se habían realimentado en un equilibrio inestable. El tránsito que tuvo lugar en esa década ha inaugurado una nueva etapa, en la cual resulta todavía difícil reconocer cuales son sus rasgos definidos y discernir cual es el nuevo sentido que está adquiriendo la democracia. Sin embargo, quisiera hacer algunas conjeturas acerca de las tendencias que se han perfilado, especialmente en los últimos años.

En principio, se podría definir a la etapa recién abierta en función de su "negatividad", es decir, enfatizando aquellas características de la etapa precedente que se han alterado significativamente, o incluso han desaparecido. En ese sentido se puede advertir la

⁵¹ Si bien los enclaves autoritarios a los que alude Garretón no han desaparecido del todo, ni tampoco se pueda sostener la imposibilidad de reversiones anti-democráticas, lo cierto es que uno de los correlatos del cambio de sentido de la democracia política es el agotamiento del estilo de autoritarismo militar que América del Sur padeció por largo tiempo.

superposición de dos procesos que no son enteramente independientes: por una parte, la relativa pérdida de centralidad de la política, y por la otra, la desorganización de los comportamientos sociales predominantes durante casi medio siglo⁵². Si bien la politización estatista de la MEC tuvo como consecuencia una relativa fragilidad de las instituciones y reglas sociales, dichas reglas impregnaban decisivamente casi todos los comportamientos sociales y les daban sentido. En otras palabras, la MEC se caracterizó por el síndrome de la hiperpolitización; los comportamientos, incluso aquellos desarrollados en la "sociedad civil", se orientaron preferentemente hacia el Estado. Por eso es que el agotamiento de la fórmula política de la MEC no sólo implicó un descentramiento de la política, sino también la desorganización de los patrones tradicionales de conducta y la desarticulación de las identidades y actores que estructuraban colectivamente dichas conductas.

Los resultados de este proceso, desde el punto de vista político, son inherentemente ambiguos, puesto que las modalidades tradicionales de acción política combinaban, como ya he analizado, participación y negociación, por un lado, y control desde arriba y pura arbitrariedad, por el otro. En la fórmula estado-céntrica, la integración de sectores previamente excluidos y la expansión de lo que Pizzorno caracterizaba como las "áreas de igualdad", esto es sus rasgos positivos, tuvieron como contrapartida la

⁵² Este carácter ambiguo de los nuevos procesos me fue sugerido de diferentes maneras por comentarios de Blanca Heredia, Antonio Camou y René Millán. Obviamente no les atribuyo a ellos la responsabilidad por las reflexiones que me han inspirado.

debilidad de los consensos institucionalizados y una propensión sistemática a la utilización de la violencia⁵³. En todo caso, predominaron combinaciones adversas: por una parte, los gobiernos que retuvieron el monopolio de la violencia no se destacaron por su respeto a los preceptos constitucionales ni por su convicción en la aplicación más o menos universal de las leyes, y por la otra, los gobiernos que tendieron a no transgredir constituciones y leyes a menudo no controlaron las modalidades extra-institucionales de violencia.

Pero más allá de subrayar lo que está desapareciendo, o en algún caso más bien lo que sobrevive a la par que se descompone, cabe preguntarse cómo se está llenando el vacío causado por la despolitización y la desorganización. Responderse esta pregunta torna conveniente formular un llamado previo a la cautela. En todo punto de inflexión como el actual resulta difícil distinguir pautas transitorias de comportamiento, meros "fenómenos de la transición", que tenderán a agotarse rápidamente, de otros comportamientos que pueden demostrar ser más estables, dando lugar, seguramente, a nuevas pautas de acción colectiva. En todo caso, lo que me propongo es enumerar algunas

⁵³ En algunos casos, esta última propensión se manifestó sobre todo a nivel del sistema político global (estos fueron los sistemas institucionalmente más inestables, como Argentina y Brasil); en otros casos, la violencia prevaleció en mayor medida en las interacciones políticas informales dentro de diversos ámbitos de la sociedad (quizás haya sido México el caso extremo en este sentido). Solamente en el Uruguay pre-1965 tanto la política institucionalizada como los espacios de acción sociales "aledaños" estuvieron prácticamente librados de la violencia política.

tendencias, en relación a las cuales no se puede avanzar demasiado en su análisis.

- V -

En la última década se han dado una serie de fenómenos que implicaron la descomposición de pautas de conducta vinculadas a la MEC, pero sin que ello se tradujera en la plena extinción de las mismas. Un primer ejemplo de esta tendencia es la aparición y persistencia de conductas defensivas, tanto en el plano económico como político-cultural, cuya efectividad estaba asociada, precisamente, a las modalidades de acción colectiva típicas de la MEC: por ejemplo, las demandas dirigidas al Estado para que éste reconstruya las prácticas tutelares y redistributivas del pasado.

En la mayoría de los casos ha sido destruida toda posibilidad de que el Estado responda eficazmente a ese tipo de demandas; quizás la única excepción, si bien parcial, a esta regla sea el caso de México. Por lo tanto, las conductas típicas del pasado han tendido a perder sentido para los miembros de los distintos sectores sociales. La mayoría de las asociaciones formales y las organizaciones más informales de los sectores populares (y también de los empresarios) se han convertido en caparazones relativamente vacías. Por ello se reducen a implementar reflejos ritualísticos y crecientemente desvinculadas de las acciones cotidianas de los individuos, que se han privatizado y atomizado. A este tema he aludido en un artículo citado (Cavarozzi, 1991) al referirme a los procesos de erosión intra- e inter- organizacional.

Un segundo ejemplo de descomposición se ha manifestado más específicamente en el plano de la política institucional y

partidaria, y se ha vinculado con una presunción errada de muchos políticos y militantes partidarios en América Latina: la de suponer que los niveles de participación política popular y de politización de la vida cotidiana que habían prevalecido en el pasado estado céntrico eran "fenómenos naturales", independientes del tipo de fórmula política dominante en la región durante aquella etapa. El partir de esta premisa llevó en la década de 1980 a muchos de esos actores a suponer que el problema se reducía simplemente a "despejar" a la política de los componentes ostensiblemente autoritarios y represivos, para así recuperar a una ciudadanía politizada y participativa que daría vigor a las renovadas instituciones democráticas. En la izquierda se presentó más habitualmente esta lectura errada (los casos del PT brasileiro y la Izquierda Unida peruana fueron quizás los más significativos), pero también dirigentes de partidos tradicionales, como la Unión Cívica Radical en la Argentina y el APRA peruano, se ilusionaron con la inauguración de una nueva era republicana basada en la participación ciudadana y la eliminación de las amenazas golpistas⁵⁴.

En casi todos los casos, este entusiasmo probó ser un fenómeno efímero: especialmente en Argentina y Brasil, pronto la mayoría de la población tornó a responsabilizar no sólo a los gobiernos democráticos, sino también a los partidos

⁵⁴ Se debe reconocer, sin embargo, que el espejismo de la (re)creación de la democracia participativa y representativa fue alimentado por la circunstancia de que la mayoría de las transiciones del autoritarismo estuvieron enmarcadas por movilizaciones pacíficas en contra de las dictaduras y por el entusiasmo que despertaron en la población los partidos políticos y las primeras elecciones democráticas.

en su conjunto, por el continuo descenso del nivel de vida, el deterioro ininterrumpido de los servicios públicos y la desorganización de la vida cotidiana asociada con los episodios hiperinflacionarios.

El desprestigio de la primera tanda de gobiernos constitucionales -en nuestro subuniverso de países tipificado por el desmoronamiento de las administraciones de Alfonsín y Sarney en el Perú por el doble fracaso de Belaúnde y Alan García- arrastró al sistema partidario in toto y dio pie a la emergencia de otro fenómeno que debe distinguirse del anterior: la aparición de una nueva generación de caudillos-presidentes que basaron su appeal en discursos y estilos de sesgo anti-político.

Estos nuevos caudillos, de los cuales Ménem, Collor de Mello y Fujimori (hasta el putsch de abril de 1992) representan los ejemplos más nítidos, ciertamente no implican una ruptura total con modalidades de liderazgo personalista, típicos de la fórmula estado-céntrica. Especialmente el Perón de la primera época (1945-1955), y en menor medida Getulio Vargas (1950-1954) y Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958), si bien llegaron al poder a través de elecciones relativamente inobjetables, también tendieron a dejar de lado a los partidos políticos y a postular que ejercían la representación popular por encima de las instituciones parlamentarias y las reglas democráticas. Este es un rasgo compartido por los caudillos minimalistas contemporáneos. Sin embargo, estos últimos han producido dos importantes innovaciones en relación a los líderes populistas de hace cuatro décadas.

En primer lugar, los nuevos caudillos han establecido una complicidad con las masas que refuerza la apatía política de

éstas. Después de experimentar la declinación dramática de sus ingresos y de su bienestar general y el síndrome hiperinflacionario, los sectores populares y segmentos importantes de la clase media quieren que alguien "haga las cosas", pero sin tener que participar (más allá del acto de votar). De hecho, los llamados a las masas que todavía efectúan algunos dirigentes para que ellas participen y se movilicen son recibidos con escepticismo y sospecha. Los nuevos caudillos han sintonizado hábilmente con este estado de ánimo colectivo y prometen producir resultados, argumentando, al mismo tiempo, que la organización y la movilización políticas no son convenientes. Más aún, los Ménem y los Fujimori tienden a pintar a las prácticas de participación colectiva como un obstáculo para su gestión e incluso como un mecanismo que puede abrir de nuevo la puerta a políticos corruptos y autocentrados⁵⁵.

En segundo lugar, los nuevos caudillos se apoyan en un estilo de acción en el que tratan de mantener una iniciativa excluyente creando permanentemente novedades políticas vinculadas a una presidencia absorbente y exacerbadamente centralizadora. (Este último fenómeno está estrechamente vinculado con la redefinición del rol de los medios,

⁵⁵ En el estilo minimalista de hacer política, los partidos y sus dirigentes son visualizados como individuos en persecución de estrechos intereses faccionales, o incluso de oscuras ventajas individuales. Desafortunadamente, el espectáculo ofrecido por la mayoría de los partidos sudamericanos no difiere demasiado de esa interesada crítica. Los partidos han estado plagados por el faccionalismo y las modalidades más aberrantes de clientelismo. Estas tendencias refuerzan las postulaciones en el sentido de que es mejor pasar por el costado de las instituciones parlamentarias para tomar decisiones.

y en especial de la televisión, en las sociedades de América Latina).

La "normalidad política"-es decir la construcción gradual de rutinas institucionalizadas y el tiempo pausado asociado a la operación de mecanismos de "check and balance"-no es un valor positivo en el estilo de política minimalista. Por el contrario, la normalidad tiende a dejar lugar al allegro furioso de la creación constante de eventos, a veces a través de la manipulación de la información, y a la pretensión de desplazar velozmente la atención pública de una cuestión a otra.

Finalmente, las prácticas de los presidentes asociados con el estilo minimalista han realimentado e intensificado un rasgo que ya estaba presente en la fórmula política estado-céntrica: un grado significativo de corrupción. Ala debilidad de los mecanismos de responsabilización (accountability) político-administrativo y los desequilibrios entre los poderes del gobierno, se ha sumado el elevado grado de discrecionalidad que los procesos de privatización abre a los responsables del poder ejecutivo.

Como los ejemplos de Collor y Fujimori lo demuestran, el estilo minimalista de hacer política se puede consumir rápidamente. En el caso peruano, el presidente, apoyado por los militares, produjo una ruptura institucional. Hasta ahora, el putsch y el peculiar modelo institucional que se conformó después de las elecciones de noviembre de 1992, han contado con un amplio apoyo popular pero, en todo caso, ha inaugurado una nueva modalidad de régimen de excepción cuyo desemboque resulta difícil prever. En Brasil, el exitoso impeachment de Collor de Mello ha revelado

una inesperada vitalidad de las instituciones democráticas, es decir los partidos, el congreso y el poder judicial. Sin embargo, la capacidad de procesar institucionalmente una crisis resultante de un estilo presidencial arbitrario y cercano a lo demencia), no resuelve el problema de como esas mismas instituciones harán frente a la ingobernabilidad de la economía. La debilidad del gobierno de Itamar, y el ingreso a una campaña presidencial desusadamente prolongada, han abierto un hiato político que no resulta positivo en vista de la situación económica global y la intensificación del "desorden organizado". Este desorden es usufructuado por mafias privadas y duplas de funcionarios públicos y políticos que venden servicios al mejor postor⁵⁶.

Sólo Menem sobrevive como ejemplo de los nuevos caudillos que mantienen la institucionalidad democrática y, al mismo tiempo, tratan de consolidar una legitimidad que, en el mejor de los casos, orilla a los partidos y el parlamento. El presidente argentino, sin embargo, se está enfrentando con un par de problemas que en el pasado constituyeron obstáculos insalvables para el régimen político y la gestión de la economía en su país. El más grave de dichos problemas, el sucesorio, ha corroído la estabilidad de la política argentina desde los tiempos oligárquicos; esto es, Menem, como varios de sus predecesores, se enfrenta con el dilema de ceder legítimamente el poder, o intentar prolongar el mandato presidencial, sin transgredir la constitución ni las precarias

⁵⁶ El comienzo de facto de la campaña presidencial ha sido anticipado por el resultado del plebiscito de abril de 1993. En un artículo periodístico reciente Wanderley Guilherme dos Santos señala la falta de oportunidad del plebiscito y analiza el fenómeno del desorden organizado (Veja, 25-4-1993).

reglas de convivencia partidaria gestadas a partir de 1983. El desafío no es mínimo para un partido, como el peronista, que nunca ha sabido transferir democráticamente el poder ni en el plano del régimen político, ni en el plano interno⁵⁷. El segundo problema es más coyuntural, pero no menos serio; es decir, como lograr flexibilidad en el manejo de economía, y en especial de la política cambiaria, sin minar la precaria confianza que el Plan Cavallo ha generado en los agentes económicos. En resumen, la política argentina (aunque no necesariamente el régimen democrático) pende de un hilo muy delgado.

- VI -

Uno de los argumentos centrales de este trabajo es que la especificidad de la MEC latinoamericana no estuvo solamente asociada a la sustitución de importaciones ni al cierre parcial de las economías, sino también a su fórmula política y a como ésta resolvió (y la vez acumuló) los conflictos en torno a intereses y valores. En dicha fórmula el Estado sustituyó parcialmente al mercado (esto es, dilucidó política y administrativamente cuestiones relativas a transacciones entre agentes privados). Pero, así mismo, el Estado se constituyó en el "anclaje" de un régimen político organizado de acuerdo a principios jerárquicos y no representativos, que promovió empero la incorporación de sectores previamente excluidos. Como consecuencia, en la América Latina estadocéntrica la democracia política fue débil, pero nunca llegó a ser abolida plenamente. Las con-

ductas en el mercado, a su vez, no se autonomizaron totalmente de patrones de regulación estatal que, como regla general, no se sujetaron a la ley ni resultaron de la operación de mecanismos de intercambio político explícito. Además, el funcionamiento del mercado tampoco descansó en pautas culturales como las que en las sociedades de capitalismo temprano sustentan los comportamientos colectivos.

Uno de los corolarios de la politización estatista en la matriz anterior fue que cada espasmo expansivo de la intervención del Estado, proceso que caractericé como una permanente "fuga hacia adelante", fue agotando las bases relativamente precarias de funcionamiento del régimen político. Esta tendencia, que culminó explosivamente en los casos del Cono Sur y Brasil, contribuyó a generar otro fenómeno que no ha sido percibido plenamente: la debilidad crónica de un Estado sobre-extendido. Este Estado fue posponiendo su crisis fiscal y política mediante la creación de sucesivos mecanismos de compensaciones recíprocas que, sin embargo, carecían de un "clearing house" común.

El interludio militar de la década de 1970 pretendió resolver los cuellos de botella de la fórmula estado-céntrica, y el atascamiento que ésta enfrentaba, a través de la imposición de regímenes despóticos (y su posterior reemplazo por variantes de "democracia" tutelada) y la erradicación del estado intervencionista. Como ya hemos examinado, la relevancia de los autoritarismos conosureños, de todos modos, no residió en que alcanzaran sus objetivos; salvo la excepción parcial de Chile, las dictaduras militares no lograron estabilizar mínimamente reglas autoritarias y sus embates antiestatistas fueron a menudo contradictorios y rever-

⁵⁷ En algunos trabajos recientes Liliana De Riz ha analizado los complicados ejercicios de ingeniería electoral y violentamiento de las reglas institucionales que ha implementado el gobierno peronista desde 1990.

sibles. Sin embargo, los autoritarismos fundacionales de los setentas actuaron como catalizadores de la crisis definitiva de la MEC, que se materializó plenamente en la siguiente década y se extendió prácticamente a toda la región.

El principal legado de la década de 1980, entonces, fue que se vino abajo el complejo eslabonamiento que enlazaba diversas redes sociales: (1) los comportamientos económicos, (2) el patrón de integración al sistema internacional, (3) las modalidades asociativas de los distintos sectores sociales y, por último, (4) un "sentido común" de la política que implicaba que todo pasara por el Estado, entendiendo a éste como un conjunto de agencias "públicas" y de patrones de interacción internalizados por individuos y organizaciones "privadas". Eslabones sueltos y vínculos quebrados configuran un patrón de desarticulación global que en algunos casos, como el de Perú y crecientemente el de Brasil, amenazan incluso la integridad nacional.

En el interregno transicional que se ha abierto como consecuencia del agotamiento de la MEC, una de las alternativas que se perfila, entonces, es que la desestatización de las sociedades latinoamericanas las encaje en un cauce de desorganización y entropía crecientes. Esta afirmación no implica ignorar los aspectos positivos de la actual situación: en ella se abre la posibilidad de que se organice un mercado más independiente de la discrecionalidad político-estatal y en el cual los precios contribuyan a organizar las conductas de manera más razonable y eficiente. También resulta probable que se refuercen las tendencias a la autonomización de la sociedad civil, al debilitarse las variadas modalidades de tutela estatal que encorsetaban los comportamientos de individuos y grupos.

Last but not least, la erosión de los regímenes políticos híbridos reduce el riesgo de los bandazos (swings) autoritarios y represivos que afectaron sistemáticamente a la América Latina estado-céntrica.

Creo que sería errado, sin embargo, suponer que las tendencias en cada una de las arenas señaladas -las del mercado, la sociedad civil y el régimen político- armonizarán "naturalmente" en la dirección de la conformación de sociedades en las que se incrementen el bienestar general, la justicia y la armonía social. La experiencia de la última década, como hemos visto, nos brinda evidencias de como "más mercado" (y menos Estado) puede implicar más explotación y más marginalidad; como "más sociedad civil" (y, en un sentido distinto, menos Estado) puede estar asociada con mayor atomización y anomia (e incluso en la emergencia de tendencias antidemocráticas como en Venezuela); como, finalmente, "más democracia política" puede redundar no simplemente en mayor apatía, sino incluso en el vaciamiento de la política, al perder ésta sentido en términos de la vida cotidiana y la resolución de los problemas de la mayoría de la población.

LOS INTELLECTUALES Y LA VIOLENCIA

Gonzalo Sánchez Gómez*

LOS INTELLECTUALES Y LAS COMISIONES

Este tema de un nuevo modo de intervención política de los intelectuales está a la orden del día en América Latina. Algunos, tras el ostracismo a que fueron sometidos por las dictaduras, se tornan copartícipes de la gestión gubernamental; otros se hacen políticos, convencidos de que solo ellos mismos pueden ser los ejecutores de sus diagnósticos; otros se apuntalan en el real o imaginario poder que les confiere su condición de académicos para cumplir funciones de intermediación entre actores antagónicos de la sociedad o entre estos y el Estado. Dentro de este contexto, susceptible de múltiples ampliaciones, debería verse el esfuerzo realizado por las diferentes Comisiones Investigadoras del fenómeno de la Violencia, convocadas por iniciativa gubernamental durante los últimos años. No se trata, pues, para delimitar nuestro objeto de reflexión, de los intelectuales como víctimas de la violencia, ni de los intelectuales como ideólogos de la violencia, a la Franz Fanon o a la Sartre, sino simplemente, de los intelectuales como analistas, consultores, forjadores de opinión, intermediarios culturales.

Por ello, para comenzar, hay que advertir que resulta por lo menos equívoco que al ser reclamada la presencia de los intelectuales en el debate público sobre la violencia, se evoquen, en el periódico **El**

Tiempo⁵⁸ las grandes figuras del "intelectual comprometido" de los años cincuenta y sesenta, como Sartre, Franz Fanon y otros que, en contextos históricos distintos y apuntando a contenidos claramente definidos entonces, se erigían en pregoneros del poder creador de la violencia, entroncándose a una tradición que remite hasta Sorel. La violencia en esta tradición está asociada, claro está, a revuelta, rebelión, revolución y no a esa compleja superposición de sentidos que reviste en Colombia.

En Colombia, como se sabe, la noción de violencia, ya sea que se la trate como positividad, es decir, como realidad con manifestaciones identificables, o como forma de representación del campo social, siempre diverso, ha llegado a designar objetos y relaciones tan heterogéneas, que una labor de elucidación en este terreno sigue teniendo una importancia no sólo teórica e histórica sino también práctica.

El tema, en su propio desarrollo, va abriendo, pues, un inmenso abanico de posibilidades, ya que la participación y el compromiso del intelectual depende no sólo de la ubicación de éste como categoría social, sino también del tipo de sociedad en la cual se materializa su intervención. Cada momento histórico desarrolla formas características de intervención de los intelectuales y criterios de validación propios de esa intervención.

En estas páginas nos vamos a circunscribir, empero, a unas breves reflexiones comparativas entre los dos informes de las más recientes Comisiones de estudio de la Violencia: el Informe

* Historiador, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

⁵⁸ José Hernández, "¿Y si hablaran los intelectuales?", en *El Tiempo*, Bogotá, junio 7 de 1992.

plasmado en el libro **Colombia: Violencia y Democracia**⁵⁹ y el publicado bajo el título de **Pacificar la Paz**⁶⁰, como una vía, entre muchas otras que quedan abiertas, para acercarse al tema de las relaciones entre los intelectuales y la violencia.

Estas comisiones y estos textos tienen un antecedente lejano. En efecto, hace treinta años (1962) se publicó el primer tomo de La violencia en Colombia de Germán Guzmán, Orlando Fals Borda y Eduardo Umaña Luna. Había transcurrido más de una década de silencio o aislamiento forzoso de los intelectuales, cuando el libro-una vigorosa mezcla de diagnóstico y denuncia- fue lanzado desde la recién creada Facultad de Sociología de la Universidad Nacional. Recibido con estupor e indignación por los altos poderes de la sociedad colombiana (partidos, iglesia, fuerzas armadas); debatido en el Congreso; escudriñado y manipulado por la prensa, el libro tuvo el mérito enorme de volcar el tema hacia la opinión pública.

El libro fue un subproducto de la participación de Germán Guzmán en la "Comisión Nacional Investigadora de las causas de la Violencia", dirigida por Otto Moales Benítez e integrada por 2 representantes de los partidos tradicionales (liberal-conservador), 2 militares y 2 sacerdotes; antecedente que debe mencionarse pese a que posteriormente el propio Guzmán subrayó que dicha

Comisión fue sólo la causa remota del libro⁶¹.

En todo caso, el libro marcó una peculiar forma de intervención de los intelectuales en la sociedad y frente al fenómeno dominante en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX. La palabra, encadenada y, reprimida durante la "década infame" de la violencia⁶², volvía a escapar de sus prisiones mentales y políticas para recuperar uno de sus privilegiados espacios públicos: la Universidad.

Pero, por otro lado, la creación de Comisiones para el desempeño de tareas específicamente relacionadas con la violencia tiene antecedentes no sólo en la Colombia de fines de los años cincuenta, sino también en Estados Unidos, Europa y América Latina, en diferentes momentos. A fines de los años sesenta, por ejemplo, el gobierno norteamericano, respondiendo al clamor público por el crecimiento alarmante de la criminalidad, reunió una comisión de expertos para que diagnosticara y elaborara propuestas. El resultado se encuentra recogido en **Violencia in América. Historical and Comparative Perspectives: A report to the National Commission on the Causes and Prevention of Violence** (Washington, US Government Printing Office, 1969). Una década más tarde, el gobierno francés hizo lo propio al crear una Comisión, presidida por A. Peyrefitte, y cuyo informe fue publicado

⁵⁹ Comisión de Estudios sobre la violencia, Colombia: Violencia y Democracia, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987.

⁶⁰ Comisión de superación de la violencia, Pacificar la Paz, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional /CINEP/Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana/CECOIN, 1992.

⁶¹ Véase de Germán Guzmán C., Reflexión crítica sobre el libro "La violencia en Colombia", en Gonzalo Sánchez y Ricardo Peñaranda (compiladores), Pasado y presente de la violencia en Colombia, 2a. edición, Bogotá, CEREC, 1992, pp. 45-60.

⁶² Tomo prestada la expresión "década infame" de la historia argentina, que la acuñó para caracterizar los difíciles años treinta en ese país.

bajo el título de **Réponses á la violence: Rapport du Comité d'etudes sur la violence, la criminalité et la délinquance** (Press Pocket, París, 1977). En 1984, en Argentina, la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, creada por el Presidente Raúl Alfonsín, y más conocida como Comisión Sábato por el nombre del escritor que la presidió, publicó su informe Nunca más. El Informe, como lo ha señalado el historiador Tulio Halperin, incorporó a la memoria argentina la experiencia colectiva del terror vivido a partir de 1976 especialmente. Su éxito fue tal que empezó a tener efectos perversos: la banalización del terror sobre el cual se quería hacer conciencia⁶³.

Agreguemos también que los informes colombianos tienen epígonos. Con posterioridad a la publicación de **Colombia: Violencia y Democracia**, y en parte bajo su inspiración, el parlamento peruano creó en abril de 1988 una **Comisión Especial del Senado sobre las causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú**, de composición multipartidaria, presidida por el Senador Enrique Bernal Ballesteros y cuyo Informe y Recomendaciones fueron publicadas bajo el título de **Violencia y Pacificación**⁶⁴. El Informe hace "expreso reconocimiento de la autoridad científica que en el análisis de la realidad nacional tienen las Universidades, los centros de investigación y los intelectuales..."⁶⁵.

⁶³ Tulio Halperin Donghi, "Argentina's Unmastered Past", en *Latin American Research Review*, Vol. XXIII, No. 2, 1988.

⁶⁴ Comisión Especial del Senado sobre las causas de la violencia y alternativas de pacificación en el Perú, *Violencia y Pacificación*, Lima, IJESCO-Comisión Andina de Juristas, 1989.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 21.

Lo paradójico del caso colombiano es que, la presión que se ejerce sobre los intelectuales para que intervengan directamente en la política se produce en un momento de tensiones extremas en la redefinición de su papel: en tanto que en Europa, por ejemplo, el protagonismo político del intelectual comprometido de los años cincuenta y sesenta ha entrado en crisis, atrapado por las incertidumbres de la llamada sociedad postmoderna, y tiende a predominar más bien la visión weberiana de separación de las esferas del saber y la política; en América Latina, por el contrario, se advierte una creciente demanda, gubernamental principalmente, de los servicios profesionales e incluso del personal de los grandes centros de investigación, que se traduce en una gran fuente de fragilidad y desangre de los mismos. En este último caso, la situación del intelectual asume frecuentemente la forma de dilema entre un tipo de colaboración institucional del intelectual con la gestión gubernamental y la modalidad de participación que se le pide al intelectual dando por supuesta su autonomía y su independencia crítica para identificar lo viable y también para pensar más allá de lo posible. Como quiera que sea, la tendencia a sobrevalorar la función de los intelectuales olvida muchas veces que a pesar de que estos pueden estar bien ubicados para caracterizar la crisis, no lo están necesariamente para superarla. No obstante lo dicho, Comisiones del tipo de las que constituyen el punto de referencia de estas notas, pueden cumplir un importante papel en situaciones similares a la colombiana, pero con una doble condición: la primera es que la alianza entre la política y el saber no se convierta en una forma de sujeción de éste a aquélla, si, como lo temía Nietzsche, los intelectuales no quieren terminar siendo simplemente "la buena

conciencia de una política⁶⁶; la segunda condición es que la independencia que se les reconoce no se convierta, como advierte Hannah Arendt, en una "técnica de evasión", es decir, en un pretexto para eludir la reclamada y esperada acción gubernamental posterior⁶⁷.

Por otro lado, existe la tendencia en momentos de crisis, y como expresión de esa misma crisis, a alimentar una cierta ilusión en torno a la función positiva, redentora y mesiánica de los intelectuales, olvidándose que ellos lejos de conformar un sector homogéneo, están igualmente atravesados por las contradicciones de la sociedad...

Con estas anotaciones como preámbulo, y asumiendo cada uno de los dos textos, **Violencia y Democracia y Pacificar la Paz**, como el lugar de un debate entre sus autores o como terreno abierto a la controversia pública, trataremos de resaltar los puntos más notables de contraste y de complementariedad entre los dos.

COLOMBIA: VIOLENCIA Y DEMOCRACIA Y PACIFICAR LA PAZ

1. Los contrastes

Recordemos, para comenzar por lo más obvio, que la primera de estas Comisiones, la del **Informe Colombia: Violencia y Democracia**, convocada por el Ministerio de Gobierno de la Administración Barco, en 1987, puso el énfasis en la descripción y caracterización **de las violencias** y este fue su más

inmediato aporte, aunque hoy suene trivial decirlo, pues se trata ya de ideas completamente interiorizadas en el discurso político cotidiano. Como tal es un referente analítico que hace parte ya de lo **adquirido** en el mundo académico e incluso de lo apropiable por distintas dependencias oficiales. A su manera, se le incorpora también en el diseño de los planes gubernamentales, como puede apreciarse en **La Estrategia Nacional contra la Violencia** de la Administración Gaviria. A su turno, la segunda Comisión, la de **Pacificar la Paz**, activada por encargo de las Consejerías de Paz y de Derechos Humanos cuatro años más tarde, en 1991, puso el énfasis (y esta fue también su más visible contribución) en las regiones, en la construcción de una especie de Atlas de la violencia. Se pasó, así de una tipología de violencias, a una tipología de regiones. Estos son, de hecho y respectivamente, los temas del primer capítulo de los dos informes en cuestión. El elemento común a ambos es, pues, el papel central de la diversidad, no para suprimir la mirada global, sintetizadora, como se ha insinuado por algunos críticos, sino para afinarla. Más aún, este esfuerzo de diferenciación es exigido ya por el curso mismo de los acontecimientos: se han desmovilizado unos grupos y otros no, se han distensionado unas regiones pero no otras.

Desde otra perspectiva, para la Comisión autora de **Colombia: Violencia y Democracia**, el punto de contraste histórico lo constituía la Violencia de los años cincuenta, con la cual se señalaron en el texto los principales cortes o rupturas. A diferencia de ella, la Comisión de Superación de la Violencia, autora de **Pacificar la Paz**, y no obstante las variaciones en el escenario político, hace parte del **continuum** del proceso de

⁶⁶ Citado por Julien Freund, en *L'essence du politique*, París, Editorial Sirey, 1965, pág. 373.

⁶⁷ Hannah Arendt, *Du mensonge á la violence*, París, Calmann-Lévy, 1972, págs. 74- 75.

paz iniciado en 1985 y tiene también rasgos muy característicos: es, en efecto, un Informe para después de las negociaciones. Su énfasis está puesto en la reinserción, en la vida poscombatiente. Es un Informe dirigido más a los que ya entraron en el proceso que a los que se quedaron por fuera de él, lo cual no deja de revestir una importancia estratégica porque, como decía un humilde comerciante salvadoreño refiriéndose a las secuelas del conflicto armado en su país, después de la guerra viene otra guerra: la guerra por la supervivencia, la guerra por la vida. Pacificar la Paz es, si se quiere, un Informe centrado en torno a una "fracción de paz", para usar una expresión deliberadamente problemática, aunque de ninguna manera peyorativa. Con ella simplemente se apunta a señalar unas limitaciones, dados unos objetivos explícitos. En contraste, cuando se entregó el Informe de **Colombia: Violencia y Democracia**, ningún grupo había negociado todavía su reinserción política y social.

Entre una y otra, sin embargo, el país ha ido más lejos, de doble manera: la violencia se disparó y siguió extendiendo su imperio sangriento a todas las relaciones sociales y tecnificando y ampliando sus instrumentos, y la reforma política que se venía reclamando desembocó en una Constituyente, que ya está sufriendo los efectos de la contrarreforma y de la llamada "paz parcelada".

En suma, por la naturaleza misma de sus objetivos y de su contexto, los ámbitos que cubre cada uno de los Informes es claramente reconocible: la oposición violencia-paz que domina el segundo informe retrotrae el fenómeno a la polarización guerrilla-Estado, es decir, a la violencia negociable. La oposición

violencia-democracia, que tipifica el primer informe, no sólo resalta la multiplicidad de violencias sino que por razones prácticas separa las negociables de las no negociables, aunque respecto de las últimas subraya también la necesidad de tratarlas democráticamente.

Claro está, que desde entonces las fronteras entre lo negociable y lo no negociable se han ido borrando o se han tornado extremadamente móviles a causa de la profundización y enrarecimiento de la guerra misma: piénsese en los halagos de la delación y de la política de sometimiento, vale decir, la confesión negociada.

2. Las complementariedades

Las líneas de continuidad también son numerosas, no sólo por la persistencia del fenómeno y por la multiplicación de los estudios sobre el mismo sino, además, por la irrupción de aparatos institucionales para combatirlo o neutralizarlo, y en todo caso para tratar de civilizar el conflicto. Entre una y otra Comisión se crearon, por ejemplo, una serie de organismos especializados tanto en la investigación político judicial, como en la recopilación de la información sobre Derechos Humanos (Defensor del Pueblo, Procurador Delegado para la Defensa de los Derechos Humanos, el Fiscal General de la Nación, el Consejero Presidencial para la Defensa y la Seguridad, y el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos) cuya centralización se propone precisamente en Pacificar la Paz⁶⁸.

⁶⁸ Comisión de Superación de la Violencia, *Pacificar la Paz: Lo que no se ha negociado en los acuerdos de paz*, Santafé de Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales Universidad Nacional/CINEP/Comisión Andina de Juristas Sección Colombiana/CECOIN, 1992, p. 170.

El papel protagónico de la sociedad civil

Pero la columna vertebral de los dos Informes está, quizás, en lo siguiente: en ambos se comparte el criterio general de fortalecer la sociedad civil como metodología para neutralizar, no las contradicciones, sino la violencia. Estanislao Zuleta dejó enunciado de manera impecable el problema en términos que vale la pena reproducir integralmente.

Para combatir la guerra con una posibilidad remota, pero real de éxito, es necesario comenzar por reconocer que el conflicto y la hostilidad, son fenómenos tan constitutivos del vínculo social, como la interdependencia misma, y que la noción de una sociedad armónica es una contradicción en los términos. La erradicación de los conflictos y su disolución en una cálida convivencia no es una meta alcanzable, ni deseable; ni en la vida personal -en el amor y la amistad, ni en la vida colectiva. Es preciso, por el contrario, construir un espacio social y legal en el cual los conflictos puedan manifestarse y desarrollarse, sin que la oposición al otro conduzca a la supresión del otro, matándolo, reduciéndolo a la impotencia o silenciándolo⁶⁹.

Entre las múltiples iniciativas de las Comisiones tendientes a devolverle un papel protagónico a la sociedad civil se pueden mencionar, entre otras, las

siguientes: el papel asignado a las comunidades indígenas; la autonomía reclamada por las comunidades regionales; el llamado a los desmovilizados a no esperarlo todo del Estado y a convertirse en actores de su propio proceso de inserción.

Dado el origen gubernamental de la convocatoria en ambas Comisiones, es explicable que en términos generales las recomendaciones sean planteadas como exigencias al Estado desde la sociedad civil. Son, desde este punto de vista, modernos Memoriales de Reclamaciones de lo que en circunstancias históricas precisas se considera exigible y viable. Pero ambas Comisiones son conscientes, insistimos, del papel protagónico que en todo esto cabe a la sociedad civil y por ello concluyen con textos de convocatoria a la movilización de ésta.

En el fondo de lo anterior, lo que hay es una implícita reformulación de la tesis que pretende reducir la violencia a un problema de debilidad del Estado, ignorando la relación dinámica entre la debilidad de éste y la debilidad de la sociedad civil. En efecto, podría invertirse el razonamiento y argumentarse más bien que la violencia en Colombia se halla relacionada igualmente con la debilidad de la sociedad civil, históricamente atravesada en el plano político por el bipartidismo y por una visión partidista-sectaria (partisana) de las diferencias políticas, sociales o culturales. Sindicatos débiles, organizaciones campesinas débiles, asociaciones profesionales débiles, movimientos sociales débiles, instituciones comunitarias débiles, en una palabra, escasa capacidad de movilización y reclamación y la acechante presencia del bipartidismo en todo ello, serían elementos constitutivos de una trama con mayor o igual fuerza explicativa que la

⁶⁹ Estanislao Zuleta, *Colombia: Violencia, democracia y derechos humanos*, Bogotá, Altamira Ediciones, 1991, p. 77.

consuetudinariamente aducida de la debilidad del Estado. Incluso, en ambos textos se evocan manifestaciones crecientes de insurgencia de la sociedad civil, de naturaleza ambivalente unas veces, y contradictoria otras. Ha habido casos de poblaciones enteras, como el de Puerto Asís en Putumayo, alzándose contra grupos paramilitares, obligándolos a abandonar la región. Pero también grupos guerrilleros han sido objeto de rebeliones masivas, no explicables exclusivamente por la tolerancia o el apoyo oficial, como sucedió en Puerto Boyacá, en el Magdalena Medio, en donde hace pocos años logró instalarse la versión colombiana de la "contra".

Unidad y diversidad

El énfasis de las dos Comisiones en la diversidad (de violencias, de regiones) obedece de manera más o menos explícita, no a un simple prurito clasificatorio, sino a un esfuerzo por atenuar los efectos reductores del término y hacer viables las tareas consultivas que dieron origen a tales Comisiones: diagnosticar y eventualmente concretar la recomendación. Porque, en últimas, como lo recordaba hace más de una década Jean-Claude Chesnais: "No hay una violencia, sino violencias que deben ser jerarquizadas..."⁷⁰. Pero en ninguna de las dos Comisiones se ignora tampoco el entrelazamiento y el efecto de totalidad del fenómeno. Dicho de otra manera, la distinción de partes, modalidades o aspectos, la deconstrucción de la Violencia en violencias, como se diría hoy, no debe conducir a la supresión de la unidad y la inteligibilidad del conjunto. **Son pars totalis**, y precisamente por eso se insistió en la necesidad de enfrentar el

fenómeno simultáneamente en todas sus manifestaciones.

Hay que reconocer, empero, que en Colombia: Violencia y Democracia el punto anterior quizás no quedó suficientemente claro y lo que se recogió a menudo del texto no fue una visión de la diversidad de la violencia, de la ampliación de su territorio, sino una visión fragmentada de la misma.

3. Los énfasis y las formas de intervención

En el Informe **Colombia: Violencia y Democracia** había un gran énfasis en la reforma política, como precondition expresa para que los alzados en armas las abandonaran o silenciaran y se incorporaran a la contienda civil. Por diferentes caminos ese proceso ya se materializó, mal o bien, en una nueva Constitución que, pese a todas las limitaciones que puedan exhibírsele, instauró las bases para una nueva legitimidad. En Pacificar la Paz se trata, por el contrario, de la consolidación de un proceso de reinserción socio-cultural y territorial ya iniciado; y de la exploración de fórmulas para la construcción de nuevas reglas de convivencia. Podría decirse que el segundo Informe es un ejercicio de "pazología", para oponerlo al término chocante que pasó a caracterizar el primer Informe, la "violentología", ese pariente cercano de otro considerado en Europa de mejor alcurnia, la "polemología", que, por ejemplo en Francia, cuenta con revista propia.

Los contextos de producción de los Informes tienen obviamente una clara incidencia en el tipo de intervención de los académicos vinculados a las respectivas Comisiones. En la producción de **Colombia: Violencia y Democracia** se trataba de lo que podríamos llamar una

⁷⁰ Jean-Claude Chesnais, *Histoire de la violence*, Paris, Editions Robert Lafont, S.A., 1981, p. 12.

intervención exclusivamente propositiva de los intelectuales: se diagnosticaba... se recomendaba... y allí terminaba su función. Ello tenía que ver, claro está, con limitaciones impuestas por el simple carácter consultivo que se le asignaba en su creación. Pero era posible advertir también en ello un excesivo celo por la independencia en un documento que pretendía contribuir precisamente a la aproximación de las partes en conflicto. **Pacificar la Paz** tiene muchas de las mismas características, pero además pudo combinar el diagnóstico con una intervención mucho más activa. En efecto, los miembros de la Comisión se vincularon a la organización de talleres regionales, por ejemplo; se identificaron con los amnistiados; se reconocieron casi como parte del proceso. De aquí en adelante podría abrirse otro abanico de formas de intervención, con diferentes posibilidades.

Por último, no sobra recordar que muchas de las cosas que se dicen en **Pacificar la Paz**, hace cuatro o cinco años hubieran sido consideradas como temerarias o suicidas. Hoy pasan casi inadvertidas. Ello podría verse como un signo de hasta qué punto ha cambiado el país en su mentalidad, a pesar de las persistencias del conflicto en sus diversas manifestaciones. Cuando salió a la luz pública el primer informe, Colombia: Violencia y Democracia, sectores de la intelectualidad (artistas, periodistas, profesores universitarios) figuraban en listas negras; eran blanco de amenazas e incluso de acciones homicidas. Como un encuentro simbólico entre estas circunstancias, el asesinado médico y defensor de los Derechos Humanos Héctor Abad Gómez, al momento de su muerte tenía abierto y

subrayado sobre su escritorio el libro Colombia: violencia y Democracia⁷¹.

LA REGIONALIZACIÓN Y LOS DIÁLOGOS REGIONALES

Hemos dicho que el eje del segundo Informe, **Pacificar la Paz**, es la regionalización del conflicto y por lo tanto la regionalización de las recomendaciones. De allí surge la propuesta de reforma agraria como imperativo en unas zonas; el pacto social con los desmovilizados en otras, en donde se requiere sobre todo darle legitimidad a la protesta; y en muchas regiones en donde el principal factor de violencia posterior a la desmovilización es la coca y su impacto corruptor en productores, intermediarios, autoridades, patrocinadores y productores, se propone la reconversión de cultivos.

De igual modo, a la heterogeneidad regional se superpone la legión de grupos y subgrupos guerrilleros, cuyas siglas sumadas constituyen un verdadero abecedario, con diferenciados y a veces antagónicos proyectos políticomilitares. En este contexto, hablar de "guerra de guerrillas" es describir no sólo una táctica sino un estado real del movimiento guerrillero, que ha pasado incluso por una etapa de "guerra entre guerrillas" (FARC y Movimiento Quintín Lame en el Cauca, por ejemplo).

Hay, ciertamente, un factor común, que atraviesa grupos y regiones: el fenómeno del narcotráfico, sobre el cual se esboza, en **Pacificar la Paz**, una tesis que

⁷¹ Grupo de Estudio sobre la Violencia, Departamento de Sociología, Universidad de Antioquia, "Actas por la vida", en *Revista Universidad de Antioquia*, No. 209, Medellín, julio-septiembre de 1987.

merecería ulteriores desarrollos. En efecto, según los autores del Informe, el narcotráfico ha operado como un canal de ascenso individual, sustituto de la ausencia de reformismo social⁷². Se pone en evidencia cómo el movimiento guerrillero se ha vuelto copartícipe y víctima del narcotráfico unas veces, y cómo en otras los guerrilleros han jugado el papel de ilusos inyectores de "proyecto político" a los narcotraficantes, estos nuevos y agresivos colonizadores de la política y de la sociedad. Empero, creyendo "colonizar" al narcotráfico, la guerrilla ha resultado a menudo colonizada por él.

Con todo, y a la luz de los debates posteriores, el corolario fuerte que se deriva de Pacificar la Paz es la validez de los diálogos regionales, entendidos no necesariamente como interlocución entre autoridades locales y la guerrilla, sino como foros comunitarios sobre la violencia, incluida la violencia guerrillera sobre las comunidades⁷³. El informe es un bien fundamentado argumento en favor de tales diálogos y una advertencia sobre la posibilidad de que su obstaculización o prohibición se traduzca en alguna forma de rebelión de la provincia contra el gobierno central. Podría producirse así una hermanación de los diálogos regionales y de lo que el sociólogo Orlando Fals Borda ha llamado la "insurgencia de las provincias".

El punto deberá ser retomado allí donde explícitamente lo dejó suspendido el exconsejero de Paz Horacio Serpa en declaraciones para el diario **El Espectador** cuando señaló la siguiente

⁷² Pacificar la Paz, pág. 133.

⁷³ He elaborado un poco más sobre estos diferentes enfoques de los diálogos regionales en mi artículo, "Paz y Violencia: Las lecciones del Tolima", publicado en *Historia Crítica*, No. 7, Bogotá, 1993.

paradoja: La guerrilla ha venido ganando espacios territoriales pero perdiendo espacios políticos, y ninguna guerrilla se puede sostener sin el oxígeno de la política y de la opinión⁷⁴. De allí que, hoy por hoy, el enfrentamiento central no es tanto el enfrentamiento bélico sino el enfrentamiento simbólico: la guerrilla buscando afanosamente minarle el prestigio al gobierno a nivel local y regional; el gobierno, con distintos apoyos sociales, socavándole todo vestigio de legitimidad a la guerrilla en el plano nacional, a través de debates como el del secuestro y el de la pena de muerte, o de campañas que apuntan a resaltar el creciente envilecimiento de la lucha armada y sus nexos con el narcotráfico. Por estas razones y por la pérdida de horizonte político de la guerrilla, se está transformando, quizás, la naturaleza de la lucha: del enfrentamiento tradicional entre guerrillas-Estado se está pasando a un enfrentamiento entre las guerrillas y la sociedad.

Sin embargo, la ecuación regionalización y diferenciación guerrillera-diálogos regionales debe ser matizada por lo menos en un aspecto crucial: no hay que perder la perspectiva del conjunto del proceso. Dicho de otra manera, la parcelación de las negociaciones no se puede confundir con la parcelación de la paz. Por ello hay que advertir que el método de sumar "fracciones de paz", M-19-EPL-Quintín Lame-Corriente de Renovación Socialista, si no está acompañado de un proyecto global de reinserción social y política, puede dar cabida a una reproducción circular de la violencia. Como lo señalan inequívocamente los autores, "la reactivación de la guerrilla es siempre una

⁷⁴ *El Espectador*, Bogotá, octubre 4 de 1992.

posibilidad latente si los factores de violencia no son desterrados⁷⁵.

Precisamente, lo que el trabajo de esta Comisión demuestra con creces es que mientras no haya una estrategia global de paz y de consolidación de resultados, estaremos en un juego permanente de suma y resta: de unos grupos que entran al proceso de paz y de otros que se deslizan a guerrillas aún activas que se expanden mediante la acumulación de disidencias. Con ello, estaríamos simplemente saliendo de un cuadro multifacético como el actual, a uno de presencia hegemónica y de poder incrementado con base en la suma de residuos, o lo que sería peor estaríamos entrando en un movimiento tendencial de bandolerización.

Metodológicamente, y parodiando a Sorel, habría que reafirmar entonces el principio de que a la violencia hay que abórdala como un sistema de relaciones, en su conjunto; como una fuerza histórica, desmontable en sus elementos sólo con fines expositivos. Paralelamente, la paz nacional debería visualizarse no como una suma sino como una síntesis. Por eso, admitiendo la conveniencia de abrirle paso a los diálogos, foros o cabildos regionales, hay que insistir en que estos deben desplegarse dentro del marco de una estrategia centralizadora de negociaciones.

¿Y SI SE ESCUCHARA A LOS INTELLECTUALES?

Finalmente, y no obstante los temores a la sobrediagnóstico, este trabajo deja al lector a la espera de un tercer tipo de Comisión, una Comisión de Identificación de Temas Prioritarios, que

hiciera el escrutinio de la guerrilla activa, de sus expectativas y condiciones. Una Comisión que no suplante la Consejería de Paz, sino que coadyuve a la intermediación y a la definición de la materia central objeto de negociación o de atención especial de las partes.

Núcleos intelectuales, que han permanecido a distancia del gobierno y de la oposición armada podrían desempeñar el papel de tercería que ha cumplido, por ejemplo, la Iglesia en los procesos de transición democrática en el Cono Sur. El papel de aquellos en la denuncia, en la formulación de propuestas, en la mediación informal durante los últimos diez años o más, deberían constituir garantía suficiente de eficacia y de confiabilidad. La ausencia misma de excesivo protagonismo de que hablábamos al comienzo puede verse aquí como un factor positivo para la mediación. En todo caso, hay signos inequívocos de que los intelectuales están dispuestos a sumir un papel mucho más dinámico en la pacificación y democratización de Colombia.

Probablemente tenía razón Salomón Kalmonivtz cuando saludó el Informe de la primera Comisión, Colombia: Violencia y Democracia, como un hito en las relaciones entre el gobierno y la universidad, entre los intelectuales y el Estado⁷⁶. En términos similares quedó registrada la apreciación de un grupo de profesores del Departamento de Sociología de la Universidad de Antioquia, que inició sus actividades como tal con la discusión de Colombia: Violencia y Democracia, cuya publicación fue considerada por ellos como "un

⁷⁵ *Pacificar...*, pág. 110.

⁷⁶ Salomón Kalmanovitz, "La violencia y las ciencias sociales..." en *Gaceta*, No. 8, Nueva Época, Bogotá, agosto-septiembre 1990, págs. 39-40.

hecho político de gran importancia para nuestro país", puesto que significaba, según sus palabras, "el encuentro entre la disciplina intelectual y la disciplina política"⁷⁷. Y en verdad, en las actuales circunstancias nacionales e internacionales, los intelectuales tienen que ser más intermediarios que pontífices y profetas.

El encuentro entre los intelectuales y la política se ha seguido renovando, pero la exigencia de los profesores de la Universidad de Antioquia de problematizar esa relación no ha encontrado eco todavía. Porque ¿quiénes respondieron al Informe Colombia: Violencia y Democracia? ¿Cuántos han respondido al más reciente de Pacificar la Paz? A la retórica pregunta de "¿Y si hablaran los intelectuales?", planteada desde el periódico El Tiempo, podría responderse quizás con esta otra: "¿Y si se escuchara a los intelectuales?".

⁷⁷ Grupo de Estudio sobre la Violencia, Departamento de Sociología, Universidad de Antioquia, "Actas por la vida", en *Revista Universidad de Antioquia*, No. 209, Medellín, julio-septiembre de 1987, pág. 4.

LA REFORMA DE LA POLICÍA: REALIDADES INMEDIATAS Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Álvaro Camacho Guizado *

LOS ANTECEDENTES: ¿QUE SE NECESITA PARA REFORMAR A UN POLICÍA?

En las muchas encuestas de opinión que se efectúan con regularidad en el país, la Policía Nacional siempre sale muy mal librada. Más de un argumento sale a la luz cuando se trata de caracterizarla: corrupción, ineficiencia, delincuencia, faltas a la ética, militarización..., en fin, los argumentos son varios y reflejan sentires reales de diferentes segmentos de la opinión pública⁷⁸. El gobierno nacional, sin embargo, parecía tener oídos sordos y se satisfacía con la ya no creíble explicación de que los males afectaban sólo a unos pocos policías, y que las

* Sociólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. El autor fue miembro de la comisión consultiva externa para la reforma de la Policía Nacional.

⁷⁸ Ver, entre otros, Jaime Ruiz Restrepo, "El pulso social en Medellín: la institución policial vista a través de los pobladores", Centro de Estudios de Opinión, Departamento de Sociología, Universidad de Antioquia, febrero de 1993, inédito; Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, "Función institucional e imagen social de la policía en Medellín", inédito; Washington Office on Latin America, *The Colombian National Police, Human Rights and U.S. Drug Policy*, Washington, mayo de 1993; "A civilizar la Policía", Medellín, *El Mundo*, 4 de mayo de 1993, p. 8; "Policía debe cambiar", encuesta aplicada en Cali, El País, 12 de abril de 1993; "La Policía Nacional debe ser civilista", Occidente, Cali, 24 de abril de 1993; "Ineficiencia precipita remezón de la Policía", *El Tiempo*, Bogotá, 13 de marzo de 1993; "Policía pasaría al Mingobierno: debate sobre asesinato de una niña en un cuartel", *El Tiempo*, 25 de marzo de 1993; "U deformación de la Policía", *El Tiempo*, Bogotá, 21 de marzo de 1993.

manzanas podridas no alcanzaban a dañar al resto de la benemérito institución. Fue necesario que se produjera el hecho bochornoso de que una niña fuera violada y asesinada dentro de una estación de policía para que el escándalo forzara al gobierno nacional a tomar serias cartas en el asunto.

El presidente de la República y su Ministro de Defensa, decidieron entonces organizar dos comisiones consultivas para la reforma de la institución, una interna, de uniformados, y otra externa, conformada por representantes parlamentarios, gremiales, académicos y generales retirados. Lo que sigue es un breve recuento de la gestión de la segunda de esas comisiones⁷⁹.

EL DIAGNOSTICO: ¿PUEDE UN ESTADO CONVIVIR CON UNA MALA POLICÍA?

En el seno de ésta parecía haber un acuerdo según el cual la reforma debería ser acometida sin que mediara un diagnóstico explícito. Ello parecería responder a un consenso según el cual tal diagnóstico podría suscitar fuertes resistencias de la institución que hicieran

⁷⁹ No puedo omitir citar un texto que me hizo llegar una querida amiga durante las reuniones de la comisión: "No hay ningún ciudadano más peligroso que una persona con el don de la cháchara, un complejo de cruzado y una determinación de 'aprobar una ley' como antídoto para todos los males humanos. El recurso más eficaz para desviar a ese individuo hacia la acción constructiva y el mejor medio que existe sobre la tierra para silenciar la estupidez, es asociarla en un comité de investigación con unas pocas personas que tengan una pasión por la verdad, especialmente si pagan sus propios gastos. Ahora puedo revelar el secreto de por qué cree una docena de comités con esa precisa finalidad". Herbert Hoover, Presidente de los Estados Unidos (1929-1933).

más ardua aún la ya difícil tarea. Sin embargo, el silencio no hacía sino corroborar lo sabido por los comisionados y por la propia opinión pública. De hecho, en el texto final del informe se reconocen algunas de las perversiones que motivaron la drástica media presidencial⁸⁰.

1. La privatización

La forma más conspicua de esta aberración histórica de la Policía Nacional ha pasado por varias etapas. La primera de ellas se dio especialmente en las décadas de los cuarentas y cincuentas, años en que las pugnas partidistas la colocaron al servicio de los intereses privados colectivos de los partidos políticos en su pugna por el poder, y que llegaron a los extremos de crear cuerpos que, con los llamados "chulavitas", se especializaron en el asesinato político. Desaparecida esta circunstancia a raíz del pacto del Frente Nacional, la Policía Nacional ha venido experimentando una nueva forma de privatización, consistente en su subordinación a los grupos locales de poder privados que sustituyen igualmente la presencia y acción estatal. La institución ha desarrollado una extraordinaria capacidad de mimetización con estos grupos, de modo que no ha sido extraño que, inclusive, se coloque al servicio de poderosas organizaciones delincuentes regionales⁸¹. En algunos encuentros de miembros de la Comisión con ciudadanos se hicieron afirmaciones como que se sabe de compromisos de

policías con el sicariato y la mafia (**Informe**, p. 23).

2. La autonomización

Sin embargo, más allá de esta subordinación a intereses privados, grupos de miembros de la institución se han independizado en su gestión delincencial, y actúan por su propia cuenta y para su propio beneficio. Dos caras tiene este proceso. De una parte, la dimensión de la delincuencia común policial. Ella se traduce en que miembros de la institución adquieren comportamientos delincuenciales independientes de, pero auxiliados por, su calidad de policías: atracos, matanzas, amenazas, secuestros, asesinatos para robar automóviles, complicidades con criminales organizados, son algunas de las modalidades mediante las cuales algunos miembros de la institución incrementan sus ingresos. La otra cara está dada por las prácticas de "vigilantismo"⁸² de que se acusa con frecuencia a la Policía Nacional, y que se expresa en "limpiezas" urbanas en las que caen como víctimas ciudadanos que de alguna manera portan alguna forma de estigma social⁸³. En estos casos la policía

⁸⁰ Ver Comisión Consultiva para la Reestructuración de la Policía Nacional *Informe final*, Santafé de Bogotá, mayo de 1993. En adelante se citarán entre paréntesis las páginas respectivas.

⁸¹ Francisco Leal Buitrago, "Policía Nacional y democracia social", *El Espectador*, 11 de abril de 1993, p. 5 A, y "La Policía Nacional colombiana en el contexto de la seguridad", inédito.

⁸² El concepto de vigilantisismo es regularmente utilizado por la literatura de lengua inglesa especializada en el tema para referirse a las prácticas violentas de grupos sociales encargados de "limpiar" comunidades de sujetos percibidos como indeseables. Sus equivalentes en español serían los escuadrones de la muerte, grupos paramilitares, justicieros, etc. El origen del concepto en idioma español parece claro. Cfr. los trabajos de Richard Maxwell Brown, *The Strain of violence*, New York, Oxford University Press, 1975, pp. 95 y siguientes; "Historical patterns of Violence in America", y "The American vigilante Tradition", ambos en Hugh Davis Graham y Ted Robert Gurr., eds., *Violence in America*, New York, Signet Books, 1969, pp. 43-80; y 144-218.

⁸³ Álvaro Camacho Guizado y Álvaro Guzmán Barney, Colombia: *Ciudad y violencia*, Bogotá,

puede actuar por su propia cuenta, especialmente a partir de su incredulidad en la justicia, o pagada por ciudadanos que se sienten amenazados por la presencia de indeseables. De nuevo, ciudadanos entrevistados por la Comisión afirmaron que "Policías toleran ilícitos a cambio de participación o "Tributos" (sic), lo que se hace más evidente en el comercio de alucinógenos", "Fracciones de Policía en atuendo civil conforman bandas de atracadores y asaltantes de vehículos para robarlos", "Policías ven en el servicio una manera de enriquecimiento rápido", "A la Policía se le teme tanto como al malhechor" (**Informe**, pp. 12, 13, 23)⁸⁴. Todo lo anterior se puede resumir en la existencia de una profunda crisis ética en la institución (**Informe**, pp. 12, 21, 22, 23).

3. La militarización

La ambigüedad entre las tareas de protección de la ciudadanía y de defensa del orden constitucional, producto a su vez de la subordinación de las segundas a las primeras en virtud de las doctrinas de seguridad nacional, ha convertido a la Policía Nacional en un cuerpo paramilitar (**Informe**, pp. 4, 5, 6, 11). Esta ambigüedad entre las nociones de seguridad nacional y protección (o seguridad) ciudadana estimula el desdibujamiento del papel original de la

policía, y por lo mismo la institución tiende a adoptar un perfil militar que incrementa más aún su alejamiento del ciudadano y que la lleva con frecuencia a realizar operativos en los que se violan elementales derechos humanos⁸⁵. Lo anterior no es de extrañar: la alteración permanente del orden público constitucional ha propiciado que la institución tienda a convertirse en un agente de represión política en la que ya no es el ciudadano, sino el orden político, lo que se privilegia para su protección.

Esta tendencia recibe en el país un poderoso estímulo en la progresiva generalización del discurso de la guerra y el temor. En efecto, el diagnóstico terrorista de militares y periodistas de que Colombia es un país en guerra, un país asediado por la criminalidad se traduce en que la policía debe privilegiar su orientación hacia la liquidación de la oposición armada y la delincuencia, y no a la protección de la ciudadanía⁸⁶.

Ediciones Foro Nacional, 1990, esp. pp. 159 y siguientes.

⁸⁴ En lo que respecta a estos rasgos la policía colombiana no está sola: varios estudios en América Latina han mostrado la tendencia de las policías a despreciar las limitaciones impuestas por el orden legal, a desbordarlo y actuar a partir de parámetros propios tanto de una supuesta eficacia en tanto cuerpo armado como de su propia conveniencia en función de sus ingresos. Cfr. Martha K. Huggins, ed., *Vigilantism and the State in Modern Latin America. Essays on Extralegal Violence*, New York, Praeger, 1991.

⁸⁵ Justamente durante el período de reuniones de la Comisión se efectuó en el barrio Santa María del Lago en Bogotá un operativo de captura de supuestos asaltantes de bancos en el que murieron 12 personas. Varios testigos afirmaron en la televisión que algunos de las víctimas había muertos en estado de indefensión, después de capturados. El comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá declaró en esa ocasión a un noticiero de televisión que "si los delincuentes se escudan en la población civil y atacan a la fuerza pública y ésta al responder da de baja a personas inocentes, la responsabilidad recae en los delincuentes".

⁸⁶ Sobre los apoyos ciudadanos a la intolerancia y violencia policial, ver Martín Abregú, "Contra las apologías del 'homicidio uniforme'. La violencia policial en Argentina", *Nueva Sociedad*, No. 123, enero-febrero 1993; Tosca Hernández Extraordinary Police Operations in Venezuela"; A. Oliveira y Sofía Tiscornia, "Extra-Legal Executions Among Popular Sectors in Argentina" (1982-1989), Buenos Aires, CELS; Paulo Sergio Pinheiro, "Police and Political Crisis: the Case of the Military Police"; Heloísa Rodríguez

4. La ineficiencia

Posiblemente la queja ciudadana más frecuente es la relativa a la ineficacia mostrada por la institución en el cumplimiento de sus deberes de protección del ciudadano. La no asistencia a las solicitudes, las disculpas miserabilistas de que se carece de medios de locomoción, los argumentos sobre la imposibilidad de abandonar los puestos asignados... son respuestas que sistemáticamente recibe la ciudadanía cuando requiere los servicios policiales, y que reflejan no sólo las precarias condiciones reales para su desempeño sino la mala preparación de los miembros del cuerpo (Informe, p. 13). A ello se agregan las percepciones relativamente generalizadas sobre la inseguridad ciudadana que llevan a construir un imaginario popular de temor que se traduce en exigencias crecientes de presencia y acción policial⁸⁷.

5. La violencia de derechos humanos

Sin duda esta forma de aberración es una síntesis y consecuencia de las anteriores. Sin embargo, tanto por su magnitud como por sus repercusiones políticas y sociales, tiene que recibir un tratamiento particularizado. Los dos informes

Fernández, "Authoritarian Society: Breeding Ground for *Justiceros*", todos en Huggins, op. cit.

⁸⁷ Ver, por ejemplo, "El centro: sitiado por el caos", *El Tiempo*, Bogotá, 27 de octubre de 1992; "Camioneros se unen contra la inseguridad", *El Tiempo*, Bogotá, 13 de marzo de 1993; "Dos clanes, dueños de la calle", *El Tiempo*, 16 de marzo de 1993; "Pena de muerte: ¿la solución?", *El Tiempo*, 18 de marzo de 1993; "Los CAI bajan la guardia", *El Tiempo*, Bogotá, 28 de marzo de 1993.

presentados por la Procuraduría General de la Nación al respecto muestran cómo la Policía Nacional es la institución más frecuentemente acusada de tales violaciones⁸⁸. Si bien es cierto que algunas de ellas puedan ser "leves", en el sentido de que no ponen en peligro la vida o la libertad de ciudadanos, y de que por su naturaleza la policía esta más expuesta a cometer abusos, el hecho central es que la situación es lo suficientemente grave como para ameritar rápidos y drásticos correctivos.

LAS PROPUESTAS: CONSENSOS SOBRE ILUSIONES

Luego de cuarenta días de intensas reuniones y discusiones entre puntos de vista divergentes, de exámenes de situaciones concretas en algunas ciudades del país, la Comisión llegó a plantear sus recomendaciones. Excepto una, ellas fueron aprobadas por consenso, lo que atestigua no sólo el buen ánimo, sino la necesidad de eliminar posiciones doctrinarias o políticas relativamente extremas, tanto de quienes propugnaban

⁸⁸ "De entre las 2.618 quejas que se presentaron ante la Procuraduría por ese tema en 1992, la Policía era responsabilizada en 1.517, es decir, en el 58% de los casos... Al analizar comparativamente el caso de la Policía Nacional en los tres años que cubren los datos de este informe, es posible verificar el enorme aumento de casos de violaciones a los Derechos Humanos presuntamente perpetradas por la Policía Nacional, entre 1990 y 1991. En efecto, en este último año (1991), el número de quejas contra la Policía aumentó a más del doble de las interpuestas en 1990...". Paradójicamente la Policía Nacional ocupa el segundo lugar en víctimas de violaciones, lo que lleva a la Procuraduría a concluir que "La Policía es a la vez la gran víctima y el gran victimario". Procuraduría General de la Nación, I y II Informe sobre derechos humanos, Bogotá, Procuraduría General de la Nación, 1991 y 1993 (las citas son del II informe, pp. 43-47).

por cambios más radicales como de quienes consideraron que el problema de la institución era más de correctivos parciales y de cumplimiento de normas legales y reglamentarias existentes de tiempo atrás. Las principales recomendaciones fueron:

1. La ubicación institucional

Sobre este punto no hubo consenso, de manera que la Comisión decidió dejar el tema en manos del gobierno nacional. En una posición unificada los organismos de control del Estado (Procuraduría, Fiscalía, Defensoría del Pueblo y Contraloría) plantearon la necesidad de reconocer la radical distinción entre las características de la Policía Nacional y sus diferencias con las Fuerzas Militares. En síntesis, estas distinciones tienen que ver con las funciones de las dos fuerzas: mientras las militares protegen la integridad de la Nación y el orden constitucional, y por ende son máquinas de defensa y guerra, la Policía tiene la función de proteger al ciudadano, de garantizarle el libre ejercicio de sus derechos. De lo anterior se deduce la necesaria naturaleza civil de la Policía, ajena por tanto a la milicia y a la guerra. Esta diferencia tiene que manifestarse en nociones como la obediencia debida, que en la Policía no puede tener el carácter rígido de la militar. Por tanto, no puede operar para ella la noción de irresponsabilidad individual. Un resultado de esta concepción fue la aprobación en la Comisión de una recomendación respecto a la necesidad de que el conocimiento de los delitos cometidos por los miembros de la Policía Nacional en servicio activo y por razón del servicio, debe corresponder a jueces y procedimientos especiales y no necesariamente a los principios marciales que rigen a las Fuerzas Militares.

Sin embargo, los argumentos de quienes propugnaron por la continuidad de la ubicación en el Ministerio de Defensa se centraron en la necesidad de evitar a toda costa que se reviviera la experiencia previa a 1954, cuando la institución fue separada del Ministerio de Gobierno y adscrita al de Defensa. Los años anteriores se caracterizaron, como se señaló atrás, por la apropiación privada de la Policía Nacional en beneficio de los partidos políticos tradicionales y su utilización como arma de violencia contra los enemigos de turno en la pugna por la hegemonía estatal. Si bien el horizonte político actual no permite pensar que tales experiencias puedan repetirse, sí subsiste el enorme peligro de que esa privatización en manos de intereses locales se traduzca en un clientelismo corruptor. La ubicación en el Ministerio de Defensa es una vacuna contra este riesgo, en la medida en que las instituciones militares han sido ajenas a tales peligros. Adicionalmente, una cierta dosis de disciplina militar garantiza un mejor control de los miembros y por ende menos riesgos de descomposición orgánica y procedimental.

Sin embargo, en el fondo se jugaba con un fantasma: en efecto, la antítesis de la ubicación en el Ministerio de Defensa no es necesariamente el de Gobierno. A este respecto parece haber un consenso acerca de la incapacidad estructural de esta dependencia para asumir esa función policial. Por no tratarse de un Ministerio del Interior, el de Gobierno no va mucho más allá de ser un componedor y negociador de nóminas y conflictos políticos regionales. Si se hubiera explorado seriamente una tercera opción, vale decir, la propuesta de crear un nuevo Departamento Administrativo adscrito a la Presidencia de la República, la discusión se habría enriquecido. En

concreto, el traslado de la Policía Nacional a un ente estatal autónomo no sólo habría facilitado más aún el proceso de su desmilitarización, sino que sería un paso en la necesaria reforma de la propia institución castrense, tarea que en el corto plazo parece hacerse perentoria. Quienes se opusieron a esta propuesta arguyeron que con ella se alteraría la unidad de mando en el panorama nacional, sin considerar que independientemente de la ubicación de la Policía Nacional esta unidad de mando recae directamente en el Presidente de la República.

En síntesis, la discusión condujo a plantear que, en caso de que el Gobierno optara por la continuidad en el Ministerio de Defensa, éste cambiara su organización y se convirtiera en Ministerio de Defensa y Seguridad⁸⁹.

2. Nuevos parámetros de organización

La desmilitarización. El problema real y sentido de la militarización, sin embargo, fue enfrentado desde otros ángulos, dos de los cuales merecen especial atención. En primer lugar, un énfasis particular en la pertinencia de que se revivan algunas normas de la Estrategia Nacional contra la Violencia y la Directiva Presidencial 05, respecto de la necesidad de que las autoridades políticas (gobernadores, alcaldes) asuman el control del orden público local y regional. Frente a la tradicional claudicación de estas autoridades en este terreno, la Comisión consideró imperioso revivir esta práctica (**Informe**, pp. 25, 26, 27, 28, 34). Se determinó que los gobernadores y alcaldes son las autoridades locales de

policía, y que los comandantes y jefes de la institución deben obedecerles. Las autoridades de policía así, y esperanzadamente las militares, deberán subordinarse a las civiles y políticas.

Una segunda recomendación en esta dirección fue la de establecer un fuero policial, distinto del militar que cobija a la Fuerza Pública. La Comisión conceptuó que

Uno de los instrumentos o figuras que plantea el Constituyente y desarrolla para el servicio de la Fuerza Pública, es el fuero de acuerdo con el cual, de los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. De lo anterior se infiere que de los delitos cometidos por los miembros de la Policía Nacional, en actividad y por razón del servicio serán competentes jueces especiales, con trámites de juzgamiento especiales y, por supuesto, con un régimen penal propio e independiente. La existencia de un fuero especial para la Policía Nacional se confirma con la competencia que la Constitución asigna a la Fiscalía General de la Nación para investigar los delitos y acusar a los presuntos infractores, según el cual este organismo se encuentra inhabilitado para conocer de los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional en servicio activo y en relación con el mismo (Art. 250 C.P.). Para completar todo el sistema jurídico

⁸⁹ La discusión sobre varias nociones de seguridad: pública, nacional, ciudadana, etc., parece haber recibido una nueva dinámica a raíz de los trabajos de la comisión.

de juzgamiento de la Fuerza Pública, encontramos que dentro de las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia se encuentra la de juzgar, previa acusación del Fiscal General de la Nación a los generales y Almirantes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, por hechos punibles que e imputen (Art. 235, núm. 4, C.P.) (Informe, pp. 45. Ver también pp. 5, 7, 8, 19).

La reorganización interna. En este campo se produjeron recomendaciones que, de ser aceptadas y llevadas integralmente a la práctica, redundarán en transformaciones drásticas y positivas de la Policía Nacional:

- a) La transparencia operativa. Con la creación de cuatro ramas policiales se espera lograr no solamente una mejor especialización y eficiencia, sino combatir la actual desorganización funcional de la institución (**Informe**, p. 37). Por razones de servicio, de demandas del gobierno por emergencias operativas, la Policía no ha logrado establecer verdaderos cuerpos destinados a la protección ciudadana. Es así como los agentes pueden ser trasladados de una rama a otra (de vigilancia urbana al cuerpo de antinarcóticos, o de la vigilancia rural a la urbana, por ejemplo). La Comisión sugirió crear cuatro cuerpos así: una policía urbana, eminentemente cívica y dedicada a la protección ciudadana y con funciones fundamentalmente preventivas. Una policía rural, o cuerpo de carabineros, encargada de la vigilancia en las zonas rurales y con entrenamiento especial para enfrentar preventivamente alteraciones del orden público. Una policía judicial, que operará bajo la coordinación de la

Fiscalía como su auxiliar. Finalmente, una rama especializada, que desempeñará actividades tendientes a controlar la actuación de la delincuencia organizada, y prestará servicios tales como el de Policía Antinarcóticos, Policía Vial, programas de prevención (robo de vehículos, por ejemplo) y otras actividades especializadas indispensables para la conservación de la seguridad ciudadana y el orden interno.

Aunque la creación de estas ramas no obedece estrictamente a una especialización funcional, parece claro que la intención de la Comisión fue ante todo resaltar el papel preventivo y cívico de la policía "normal", con la que se relaciona el grueso de la ciudadanía. Por el contrario, los dos últimos cuerpos pueden prestarse a serios contratiempos. En efecto, es posible que circunstancialmente se presenten colisiones de competencias y autoridad entre la Fiscalía y las jefaturas policiales. El que la rama opere bajo la coordinación del Fiscal no garantiza una verdadera subordinación a su autoridad. Será necesario, en el proceso legal que se avecina, precisar muy especialmente esta situación. De otra parte, la Policía Especializada puede ser una fuente de profundas distorsiones de las intenciones de la reforma. En efecto, aunque se busca la transparencia operativa (los miembros de cada rama no pueden ser trasladados a otra a partir de la etapa de formación especializada), este cuerpo es el más expuesto a las arbitrariedades, a corrupción y el desbordamiento de su acción. En la medida en que tiene que enfrentar la delincuencia organizada, si no se cuenta con un sistema muy estricto de vigilancia e inspección, y con unidad

de mando, las malas tentaciones pueden ser más fuertes que las buenas intenciones, de modo que los riesgos estarán siempre presentes.

- b) Nuevos principios de formación (**Informe**, pp. 14-15, 17, ss., 34, 36). La subcomisión que examinó este tema fue sin duda la que con más crudeza se refirió a las aberraciones actuales de la institución. A partir de la postulación de un conjunto de valores éticos y profesionales que deben presidir a formación y acción de la policía, propuso una seria modificación de los programas de estudio, de modo que se dé mucho más importancia a temas como los derechos humanos, civilidad, ética y derecho penal, temas que actualmente ocupan muy pocas horas en la formación de los policías.

En este respecto se introdujo un tema altamente controversial: en efecto, los principios éticos y de personalidad exigido para los miembros de la policía, a pesar de su carácter altamente encomiable, pueden prestarse para contradecir un concepto de policía que parecía rondar en la Comisión. Concretamente, los principios organizativos recomendados apuntaban a establecer una profesión policial, y en este sentido, el miembro de la institución no se diferencia de cualquier ciudadano laico que ejerce una actividad remunerada. Esta definición debe distinguirse claramente de la vocación, en la cual predominan las nociones de predestinación, sacrificio y renunciación a otras opciones vitales⁹⁰. La distinción no es retórica:

consustanciales con la vocación son la eliminación de la distinción entre tiempo libre y de ejercicio vocacional, la rigurosidad de la obediencia y disciplina, la ausencia de debate interno y el predominio de una ideología totalizante. En últimas, las vocaciones se contradicen con una ética ciudadana de libertad, libre elección, disenso, propios de la democracia. En rigor no es posible plantear siquiera la idea de una policía democrática, aunque sí defensora de la democracia, pero para un régimen democrático una policía vocacional no es la institución más deseable. Al fin y al cabo las vocaciones son rasgos propios de sacerdotes y militares (ninguno de los dos puede dejar de serlo sin abandonar la cofradía de pertenencia y sus sentidos). Ya sabemos los efectos que estas supuestas virtudes militares trajeron para algunos países latinoamericanos en años recientes y, aunque en menor grado, ciertamente, para Colombia. De allí que la Comisión, si bien aceptó los preceptos éticos así postulados, sugirió que una de las funciones de la Comisión Nacional de Policía y Participación (ver adelante) fuera la de "proponer políticas y mecanismos tendientes a determinar en forma prioritaria una orientación ética civilista, democrática, educativa y social en la relación Policía-Sociedad" (**Informe**, p. 31).

- c) Régimen disciplinario. En estrecha relación con lo anterior se recomendó una revisión del régimen disciplinario, independiente del previsto para las Fuerzas Militares. En él se establecerían principios de ética y

⁹⁰ A este respecto puede consultarse la obra de Max Weber *Economía y Sociedad*, México,

Fondo de Cultura Económica, 1964, especialmente T. I, pp. 328-492.

gestión administrativa, se postularían los deberes y obligaciones, con énfasis en lo comunitario, solidario y de respeto a los derechos de los ciudadanos. Se tipificarían las faltas disciplinarias y el procedimiento sancionatorio, que no por expedito puede desconocer los derechos de defensa y de doble instancia. Un punto central consistió en recomendar que en el código policial y el manual de procedimientos se incorporen los más recientes desarrollos de los principios del Derecho Internacional Humanitario y propuestas modernas de normas sobre manejo policial y situaciones de conflicto.

- d) La dignificación. Ningún miembro de la Comisión dejó de considerar la situación actual de los agentes de policía no sólo como una fuente de corrupción e ineficiencia, sino como una injusticia palmaria. Sin embargo, llevar muy lejos la tesis sociologizante de que no es posible tener un policía mal remunerado, que viva en barrios pobres, rodeados de delincuentes y aún así sea honesto, tiene pésimas consecuencias: la ecuación pobreza-delincuencia implícita en esta concepción, además de expresar una ideología bastante clasista y abiertamente reaccionaria, es un manifiesto error.

Baste decir que ni todos los pobres son delincuentes ni todos los delincuentes viven en barrios pobres.

La Comisión recomendó muy especialmente al gobierno nacional que hiciera un esfuerzo mayor para dignificar a la Policía Nacional a través de medidas de bienestar consistentes en mejorar los salarios, con énfasis en aquellos agentes que

lleven más de cinco años en la institución, ya que se supone que éstos han exhibido una hoja de servicios que los haga merecedores de tal mejoramiento, con lo cual se evita premiar los desafueros posibles de agentes no suficientemente evaluados. Otros incentivos sugeridos fueron programas de bienestar social, financiamiento de vivienda, creación de sistemas de subsidios a través de líneas blandas de financiación, programas de educación para esposas e hijos y extensión de algunos de esos beneficios al personal no uniformado de la institución.

- e) La financiación. Se fortalecerán los presupuestos de seguridad de los departamentos y municipios. En este rubro se introdujo una disposición que puede convertirse en un verdadero veneno para la institución, al autorizar aportes y donaciones privadas para apoyar la operatividad de la Policía Nacional (Informe, p. 42). Aunque éstos deben canalizarse en cuentas especiales a través de los fondos municipales y departamentales, de manera que se busque garantizar la transparencia de los mismos, lo cierto es que algunas experiencias en el país han demostrado lo pernicioso de esta autorización. A través del testaferrato, e inclusive del anonimato, grupos especiales de interés, especialmente de la delincuencia organizada, pueden llegar a poner en peligro la independencia de la institución y convertirla en un apéndice de sus intereses y en un instrumento de su protección particular.

3. Nuevas instituciones

Las nuevas instituciones propuestas constituyen sin duda uno de los aspectos más innovadores de la reforma y su

desarrollo puede ser uno de los mecanismos más eficientes para lograr la transformación de la institución.

1. El Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana (**Informe**, p. 38)⁹¹. Presidido por el Presidente de la República, será la máxima autoridad estatal sobre la Policía Nacional.
2. El sistema de controles. Este tendrá un triple componente: el control político será ejercido por el Parlamento: el regional, que se ejercerá a través de la obligación de los Gobernadores y Alcaldes, en unión con los comandantes de las respectivas policías, de presentar informes alas Asambleas y Concejos. El control interno será ejercido por el Comisionado Nacional para la Policía Nacional⁹².
3. El Comisionado Nacional para la Policía Nacional. Esta es una de las instituciones más relevantes para la institución y la que introduce una de las reformas más drásticas. Este funcionario, un verdadero Ombudsman, será "quien ejerce las funciones de veeduría ciudadana y vigilancia del régimen disciplinario y operaciones policiales, verificando el estricto cumplimiento de las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones directivas, disposiciones, órdenes y demás normas expedidas por el Director

para el correcto funcionamiento de las unidades orgánicas estructurales de la Institución y de ésta en conjunto, sin perjuicio de las funciones de Inspección y control que desarrollan otras entidades" (Informe, p. 40)⁹³.

4. El Sistema Nacional de Participación Ciudadana en la Policía Nacional. A partir de algunas experiencias internacionales al respecto, y en especial del reconocimiento de que si bien la participación ciudadana en asuntos de policía puede traducirse en obstáculos para la acción policial, en resquemores internos de la institución que lleven a que su espíritu de cuerpo se realce y se rechacen las supuestas intromisiones en una institución tan delicada, sensible y especializada, ésta puede ser un mecanismo no sólo de control democrático, sino de acompañamiento y apoyo para la institución. La Comisión, pues, además de proponer la creación en la Policía Nacional de una oficina especializada en participación ciudadana, recomendó la creación de esta nueva institución, presidida en el nivel nacional por el Ministro de Defensa, y en los niveles regionales y locales por las autoridades civiles respectivas, y con amplia participación ciudadana. Entre sus funciones estarán las de proponer políticas para fortalecer la acción preventiva de la Policía, estimular la orientación ética, civilista y democrática en la relación Policía-ciudadanía, promover la participación ciudadana en los asuntos de policía, recomendar mecanismos para asegurar los compromisos de la sociedad con la Policía, coordinar con la Defensoría del Pueblo el desarrollo

⁹¹ Actualmente la Policía Nacional depende del Consejo Nacional de Seguridad, organismo en el que hay un claro predominio de la presencia militar, y por consiguiente la Policía Nacional queda en la práctica subordinada a las Fuerzas Militares.

⁹² Se entiende desde luego que estos controles se adicionan a los existentes (Procuraduría, Defensoría del Pueblo, Fiscalía y Contraloría).

⁹³ En la estructura actual de la Policía Nacional el inspector es un uniformado ubicado en el tercer puesto en el escalafón jerárquico.

de programas educativos en la Policía, canalizar a través del Sistema las quejas ciudadanas y hacerlas llegar al Comisionado nacional, propender porque los agentes presten su servicio en sus regiones de origen, recomendar políticas destinadas a hacer un manejo transparente, eficiente y oportuno de la información que maneja la Policía en áreas de interés público.

LAS POLÍTICAS COLATERALES

1. Hacia una política criminal

Una de las opiniones más generalizadas acerca de las fallas y excesos de la Policía Nacional sostiene que sobre la institución recaen situaciones de impunidad que la llevan a ejercer su particular noción de justicia de manera expedita y directa. En gran medida las "limpiezas" urbanas responden a la supuesta percepción de impotencia frente a la inacción de las instancias judiciales y carcelarias encargadas de dar cuenta de las conductas delincuenciales de los capturados por la Policía. Por lo mismo, mal podría un proyecto de reforma de una Policía Nacional omitir el tratamiento de algunas situaciones y políticas colaterales que inciden directamente sobre los comportamientos policiales, las perspectivas ciudadanas sobre su seguridad y las políticas estatales de control del crimen y la delincuencia, así como de aquéllas que los producen.

Para empezar, parecía que la Comisión se hubiera conocido aquel dramático texto de Marx según el cual,

Ha de haber algo putrefacto en la médula misma de un sistema social que aumenta su opulencia sin reducir su miseria, y aumenta en crímenes aún más rápidamente que en números... Las violaciones de la ley son generalmente el

estallido de factores económicos que están fuera del control del legislador; pero, como lo testimonia el funcionamiento de la ley sobre delincuentes juveniles, depende en cierta medida de la sociedad oficial el catalogar ciertas violaciones de sus reglas como crímenes y otras como meras faltas. Esta diferencia de nomenclatura, lejos de ser indiferente, decide el destino de miles de hombres, y el tono moral de la sociedad. La ley misma puede no sólo castigar el delito, sino también improvisarlo⁹⁴.

En efecto, una parte de la discusión versó sobre el reconocimiento del "enorme peso que en la generación del fenómeno delictivo juegan los factores de índole económica y social, lo mismo que el proceso de empobrecimiento de algunos sectores ciudadanos y su continuo alejamiento de las posibilidades de participación integral en el desarrollo social, económico y cultural... La Policía Nacional se ha visto afectada en su imagen institucional por la falta de una pronta y eficaz justicia, entre otras razones, así como por la despenalización de los delitos menores... Como consecuencia de ello se tiene la percepción generalizada que estos delitos no son castigados por omisiones de la berza Pública y no por las circunstancias jurídicas reales" (**Informe**, p. 9).

Como consecuencia, la Comisión sugirió que el gobierno estableciera instancias encargadas de diseñar líneas de política criminal a partir de análisis de los delitos y sus agentes; que se reforme el actual

⁹⁴ Karl Marx, "Population, crime and pauperism", en *New York Daily Tribune*, 16 de septiembre de 1859.

Código de Policía, haciendo énfasis en sus dimensiones educativas, y llenando algunos de sus vacíos especialmente en lo que respecta a los derechos de los niños, las invasiones de predios urbanos y rurales y la vigilancia administrativa; que se adopte un procedimiento expedito para la aplicación de correctivos en materia contravencional; que el Estatuto Orgánico de la Policía contenga una norma que haga relación expresa al deber de los funcionarios de policía de acatar y cumplir el Código Nacional de Policía; que el Estado difunda ampliamente las normas policiales y, tema especialmente acalorado en las circunstancias actuales del país, que se cree una superintendencia, adscrita al Ministerio de Defensa, encargada del control de la vigilancia privada.

2. La construcción de delincuentes

Al texto de Marx habría que agregar que la ley no sólo castiga e improvisa el delito: también lo crea, y con él al delincuente. Más allá de las tipificaciones criminales corrientes asociadas con la legislación penal ordinaria del país, al Estado colombiano le cabe una enorme responsabilidad en la construcción de lo que se podría llamar delincuentes ad hoc, es decir, ciudadanos a quienes se penaliza a partir de estatutos punitivos desarrollados al calor de circunstancias particulares, o como consecuencia de carencias e acciones en relación con las responsabilidades que la sociedad le ha asignado al Estado.

En relación muy especial con el tema general de la violencia en Colombia, de la que la reforma de la Policía Nacional es sólo una dimensión, la discusión de estas nuevas dimensiones extra policiales asume una importancia decisiva. Algunas de esas formas de criminalización de

ciudadanos han sido los diferentes Estatutos de Seguridad, es decir, la legislación punitiva emitida en virtud de los estados de sitio o excepción, y que al tener como objetivo el controlar o erradicar la acción política subversiva, han tendido a generalizar las penas para incluir supuestos simpatizantes de algunas de las organizaciones objeto de esa legislación. Dirigentes sindicales, populares, o ciudadanos definidos por la Fuerza Pública como "auxiliadores" o simpatizantes de esas organizaciones, se convierten así en víctimas por sus orientaciones ideológicas, independientemente de que hayan cometido un delito. Muchas de las detenciones arbitrarias y desapariciones, que tienden a generalizarse peligrosamente en el país, son la forma más corriente de este mecanismo. Según la Procuraduría General de la Nación, entre enero y diciembre de 1992 se recibieron 46 quejas de desapariciones y 384 de detenciones arbitrarias contra la Policía Nacional⁹⁵.

3. La precariedad de la política social

La negligencia estatal en la protección de ciertas categorías de ciudadanos se ha traducido en el estímulo a la construcción de representaciones sociales generalizadas acerca de su peligrosidad. Los llamados "desechables", son creados como estereotipos de criminales. El sólo hecho de que exista en una sociedad ese tipo de ciudadanos no sólo es una afrenta: es también, muestra de una insensibilidad e incapacidad de cumplir el compromiso que todo Estado democrático adquiere con la sociedad a la cual pretender representar. El Estado refuerza así las desigualdades sociales y contribuye a

⁹⁵ Procuraduría Gex_Fral de la Nación, *II Informe sobre Derechos Humanos*, op. cit., pp. 40 y siguientes.

apuntalar las diferencias de clases sociales. Al mismo tiempo, al estimular el clima de miedo contra esos supuestos enemigos, refuerza la estructura social y del poder existente.

En esto la policía tiene una gran responsabilidad. De hecho, respecto de Colombia se puede decir lo que se ha descrito en el Brasil, en donde la policía se ha hecho famosa por sus patrullajes y operaciones rastrillo en barrios populares en busca de supuestos criminales. El sólo riesgo de aparecer como sospechoso puede ser suficiente para que un individuo se convierta en objeto de represión policial. El terror así creado puede, por una parte, satisfacer ciertas necesidades de la población que se considera desprotegida, pero puede también suscitar reacciones de quienes ven en esas acciones tanto la impotencia policial para capturar a los verdaderos delincuentes como la arbitrariedad de un cuerpo armado del Estado⁹⁶.

A los indigentes se agregan las poblaciones jóvenes de barrios populares. Según varios de ellos entrevistados por la Comisión en Medellín, el sólo hecho de ser jóvenes, vivir en un barrio popular y usar ciertos atuendos es suficiente para que la Policía los hostigue, detenga, maltrate o, en no pocos casos, elimine clandestinamente.

4. El armamentismo privado

⁹⁶ María-Victoria Benevides y Rosa-María Fischer Ferreira, "Popular Responses and Urban Violence: Lynching in Brazil", en Huggins, op. cit., pp. 43 y siguientes. Ver la entrevista de Alfredo Molano a un líder de un sector de indigentes de Bogotá, en *El Espectador*, 13 de junio de 1993. El lector recordará los episodios del Barrio Santa María del Lago a que se hizo referencia atrás (nota No. 8).

A pesar de que hay una abundante literatura técnica que muestra las inconveniencias de que los civiles porten armas para su eventual defensa personal⁹⁷, y de que hay muchos estudios realizados en el país relacionados con la mortalidad producida por el porte de armas por civiles⁹⁸, la política estatal en este campo ha sido poco menos que negligente. Aunque se han hecho avances desde aquellas épocas en que un ministro de defensa recomendaban el armamentismo privado, todavía hoy se observa una actitud oficial tímida e irresoluta. El armamentismo privado no sólo produce crímenes: también convierte en criminales a ciudadanos que, sin ser en rigor delincuentes, si no estuvieran armados, habrían podido resolver sus conflictos con consecuencias menos deletéreas. La policía, los hospitales y los aparatos judiciales se convierten así en receptores de las consecuencias de una gestión estatal poco menos que criminógena.

5. El monopolio estatal de licores

Los vientos privatizadores del gobierno actual sospechosamente dejaron por fuera a las fábricas departamentales de licores. Aunque se ha hecho suficiente claridad en el país sobre la relación entre el consumo de alcohol y la violencia urbana⁹⁹, y

⁹⁷ Álvaro Camacho Guizado, "La lógica del desarme", *El Tiempo*, 24 de mayo de 1992.

⁹⁸ Álvaro Guzmán Barney, "Observaciones sobre violencia y armamentismo", ponencia presentada al Foro sobre Desarme, Cali, mayo de 1993. Un estudio elaborado por la Consejería Presidencial para la Seguridad ha mostrado cómo, en una muestra de 500 necropsias examinadas en Bogotá, 80% de las muertes con arma de fuego fueron producidas por revólveres de calibre 38, una arma típica de particulares, y cuyo porte sin salvoconducto no es delito sino contravención.

⁹⁹ Un estudio realizado recientemente en Medellín ha mostrado cómo "Del total de muertos incluidos

aunque se ha insistido también en la flagrante contradicción en que se encuentra un Estado que, de una parte, reclama títulos de legitimidad como representante y protector del ciudadano, y, de otra, estimula por amplios medios publicitarios el consumo del alcohol oficial, el tema de la privatización y gravamen fiscal al consumo de licores no ha sido confrontado seriamente por el gobierno colombiano. El que el licor pueda convertir en criminal aun ciudadano corriente, no parece ser una consideración suficiente para quienes formulan una política de paz y convivencia ciudadana. Los tímidos intentos hechos en la Asamblea Constituyente fueron rápida y eficazmente acallados por autoridades departamentales, con el argumento de que esta fuente de recursos fiscales es la base de las políticas educativas y de salud. No se hizo referencia, por contraste, al hecho bien sabido de que las fábricas departamentales de licores son ante todo instrumentos de corrupción oficial y clientelismo. En este campo, pues, han

en la muestra (961)... se halló el resultado de la Alcoholemia en el 94.3% de los casos... el 41% presentaba niveles de alcohol por encima de 50 mg% o sea que estaban ebrios o borrachos al momento de morir, y dentro de este grupo quienes tenían Alcoholemia mayor de 100 mg% (borrachos) suplicaban a quienes la tenían entre 50-99 mg% (ebrios). Estos hallazgos sugieren como hipótesis la existencia de una alta asociación entre alcohol y MVH (muertes violentas por homicidio), según la cual a mayor volumen ingerido mayor riesgo de MVH...". Héctor Iván García García y Carlos Horacio Vélez Cano, caracterización de la muerte violenta por homicidio en Medellín en la década de los ochenta. Aproximación desde la construcción de Escenarios y campos de conflicto, Trabajo de Grado presentado como requisito para optar al Título de Maestro en Salud Pública, Medellín, Universidad de Antioquia, Facultad Nacional de Salud Pública "Héctor Abad Gómez", 1992, pp. 72-73.

podido más los intereses de la clase política que las consideraciones sobre la vida, la salud y la sanidad democrática de la sociedad colombiana.

6. La lenta marcha de las reformas sociales

Más de un observador se ha detenido en el examen de las inequidades y ausencia de reformas sociales como base del panorama político y de violencia en Colombia. Hoy día se acepta ampliamente que tanto la confrontación política violenta, independientemente de sus eventuales distorsiones actuales, como en gran medida la delincuencia urbana, objeto principal de la acción policial responden, así sea parcialmente, a las mismas determinaciones asociadas con esa inequidad. Lo anterior no significa que haya una relación inequívoca entre pobreza y violencia, ya que probablemente más adecuado será decir que ella se da entre la pobreza y las formas de hacer riqueza, es decir, en la desigualdad. Pero sí significa que el Estado descarga en sus cuerpos armados y de seguridad las consecuencias de la violencia así gestada en la estructura social.

7. Las políticas frente a la violencia organizada

Por último, no está mal que en el proyecto de reforma se haya contemplado una policía rural entrenada, entre otras cosas, para confrontar la subversión armada; lo malo es que haya subversión armada. Cuando en el seno de la Comisión se hizo énfasis en que la política de reforma de la Policía debería seguir las líneas expresadas en la Estrategia Nacional contra la Violencia, algunos comisionados pensaban no sólo en el control civil del orden público:

también rondaba el recuerdo de que esa política incluía una decisión de someter el problema guerrillero a algún tipo de negociación política. El que esta perspectiva se aleje, al menos en el horizonte inmediato, no hace sino agravar las posibilidades de reformar a la institución. En efecto, a pesar de la insistencia en que la policía debe ser un cuerpo civil, de que su acción debe ser ante todo preventiva, y de que la confrontación con la guerrilla es una tarea de las Fuerzas Militares, el hecho central al respecto, vale decir, la presencia de la subversión armada en municipios no vigilados por esas fuerzas, golpea con inexorable asiduidad. Que la Policía Nacional, especialmente la rural, siga militarizada, que cometa atropellos al calor de una supuesta defensa local contra asaltos guerrilleros, es algo que cualquier observador puede pronosticar con alguna seguridad. En ausencia de una decisión negociadora, y en presencia de una tendencia hacia la criminalización de la contienda subversiva¹⁰⁰, poco se puede esperar en este contexto de un proyecto de reforma de la Policía Nacional.

Tampoco está mal, aparentemente, que haya una policía antinarcóticos, lo que sí está mal es que haya narcotráfico y, especialmente narcoterrorismo. Aunque la política de sometimiento a la justicia del Estado colombiano ha dado algunos frutos, y aunque las medidas de fortalecimiento de la justicia empiecen a rendir algunos frutos, el hecho central es que el gobierno colombiano aún insiste en dar un tratamiento criminal al conjunto de la actividad narcotraficante (producción,

distribución y consumo), y que en este campo a la Policía Nacional le corresponde un papel de primer orden. Así se pueda argüir con insistencia sobre el carácter internacional del problema, mientras el enfoque criminalizante sea prioritario, la propia Policía Nacional seguirá corriendo los riesgos de corrupción, excesos e ineficiencias que la han alienado de la opinión pública.

Una reforma a la Policía Nacional no dejará de ser, como lo diría el presidente Hoover, un ejemplo de la labor de una comisión, si paralelamente el Estado colombiano no contempla los panoramas dibujados por las diversas formas de violencia que campean en el horizonte nacional. En concreto, si no se toman decisiones serias de afrontar al menos algunas políticas colaterales. La sola enumeración que aquí se ha hecho da una idea de la magnitud de la tarea.

¹⁰⁰ Iván Orozco Abad, "La política de seguridad y la política criminal durante la administración Gaviria" (inédito), Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ Y LA DEMOCRACIA EN EL SALVADOR. UN BALANCE DE LOS ACUERDOS DE PAZ Y SU CUMPLIMIENTO

Juan Gabriel Gómez A.*

El proceso de diálogo y acuerdo en El Salvador tiene un carácter ejemplar en el mundo. Frente a los reveses y dificultades de otros procesos en los cuales han participado misiones de Naciones Unidas, ésta puede exhibir el caso salvadoreño como exitoso. Y frente al fracaso de las negociaciones de paz en Colombia, muchos buscamos en él la imaginación política necesaria para construir el camino de la paz y la democracia. Una mirada al caso salvadoreño resulta pues de gran interés, sobre todo ahora que el proceso de cumplimiento de los acuerdos ha entrado en su fase final y que la comunidad internacional ha encomendado a la Misión de Naciones Unidas en El Salvador una especial atención al cumplimiento de varios acuerdos. A continuación, presento algunos aspectos de ese proceso, tratando de contestar de manera breve a varias preguntas que he venido planteándome en estos últimos meses: en primer lugar, cuáles factores hicieron posible la solución política al conflicto armado en El Salvador; en un segundo punto, la cuestión de cuáles pueden ser los aspectos más importantes de los acuerdos de paz; y finalmente, cuáles son los peligros que enfrenta el proceso de transición salvadoreño y los factores políticos que agravan esos peligros, así como cuáles son las fuerzas que sostienen el proceso de paz a pesar de

incumplimiento y que pueden ser capaces de superar las dificultades actuales.

EL PROCESO DE DIALOGO Y NEGOCIACIÓN

el desarrollo del conflicto armado en El Salvador tuvo entre tantas particularidades dos que vale la pena destacar: a) la de haber alcanzado un alto nivel de confrontación militar y de polarización política, durante el cual se cometieron un gran número de abusos y ataques contra la población civil; y b) haberse formulado durante su desarrollo múltiples iniciativas de paz y ofertas de diálogo, tanto de los propios actores involucrados (el FMLN y el gobierno), como por mandatarios de países amigos de El Salvador (como fue el caso del Grupo de Contadora o el Plan Arias y los Acuerdos de Esquipulas) que propusieron estrategias de solución política. Ninguna de estas iniciativas tuvo éxito hasta 1990. ¿Qué hizo posible entonces que las negociaciones realizadas entre 1990 y 1992 condujeran a los Acuerdos de Paz? Pueden mencionarse varios factores: la conjunción de circunstancias favorables que incidieron en la voluntad de las partes, la mediación de Naciones Unidas, la participación de diversos actores y el logro de acuerdos parciales que fortalecieron la confianza de las partes.

Circunstancias favorables a la solución política del conflicto armado en El Salvador

Estas circunstancias fueron: en el plano internacional, el derrumbe del Bloque Socialista y el fin de la Guerra Fría; en el plano regional, el impacto que tuvo la derrota de los sandinistas en Nicaragua en 1990 y la tendencia de transición hacia la democracia; y en el plano interno, el reconocimiento del empate militar y las

* Abogado, investigador de la Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana. El autor fue investigador de la Comisión de la Verdad para El Salvador.

presiones internas en favor de la paz. Todos estos factores incidieron a su vez en el cambio de la política norteamericana hacia El Salvador. De entre estas circunstancias, quisiera subrayar algunas de ellas.

En los análisis sobre los efectos de la ofensiva final del FMLN sobre San Salvador de noviembre de 1989, se ha tratado principalmente el tema del empate militar. Sin embargo, no se ha subrayado suficientemente el impacto político que tuvo sobre el FMLN el fracaso de su propuesta insurreccional. En efecto, el objetivo último de la ofensa : a rebelde era desequilibrar al ejército para provocar una insurrección revolucionaria. Sin embargo, la población permaneció aterrorizada, lejos de las calles y los aparatos y centros de poder que debían ser tomados. Este hecho le mostró al FMLN que a pesar de su capacidad militar, estaban cerrados los caminos de la revolución. Si había dudas respecto de que la salida negociada al conflicto era la única salida, el reconocimiento dramático del fracaso de la propuesta insurreccional determinó el nuevo curso que siguió el FMLN. Por su puesto, entre el Gobierno, el Ejército y ARENA-el partido de extrema derecha fundado por Roberto D'Aubuisson-también se produjo un reconocimiento dramático: frente a un contendor que no podía ser derrotado militarmente, la oferta política de la negociación no podía estar limitada a la reinserción en el sistema político: debía ofrecerse la realización de profundas reformas políticas y económicas.

La posibilidad de llegar a acuerdos sobre esas reformas se vio favorecida por el cambio en la política norteamericana. En efecto, la presión norteamericana fue decisiva para lograr los Acuerdos sobre un tema central: el de la Fuerza Armada.

Esa presión obedecía por una parte al debate político interno en Estados Unidos después de que el asesinato de los sacerdotes jesuitas, su empleada doméstica y la hija de ésta, puso en evidencia la responsabilidad -hasta entonces siempre en discusión- de la Fuerza Armada en la violación a los derechos humanos; por otra, al cambio de percepción de la posición del FMLN después del derrumbe del socialismo y la caída de los sandinistas. Estos elementos le dieron al gobierno norteamericano un nuevo marco de interpretación del proceso de negociación. Además, este proceso le permitió debilitar las posiciones extremas del espectro político, un objetivo que permaneció inalcanzable mientras apostó en favor de los demócratas cristianos. Ahora, irónicamente, los sectores civilistas de ARENA y del FMLN encuentran en Estados Unidos a su mejor aliado.

El papel de Naciones Unidas en la mediación del conflicto

Un segundo elemento que contribuyó al éxito de las negociaciones entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN fue el papel de Naciones Unidas como mediador. En el Acuerdo de Ginebra del 4 de abril de 1990, las partes se comprometieron a realizar un proceso de negociación cuyo objetivo fuera "terminar el conflicto armado por la vía política al más corto plazo posible, impulsar la democratización del país, garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos y reunificar a la sociedad salvadoreña". Este acuerdo señaló un método de diálogo que preveía la participación activa del Secretario General de Naciones Unidas o su representante. Esta participación estimuló la creatividad de las partes en la búsqueda de fórmulas de acuerdo, relativizando las posiciones de cada una

de ellas y sugiriendo metas parciales y métodos de discusión. Algunos ejemplos pueden servir para ilustrar este hecho.

En la primera ronda de negociación que se realizó en San José en julio de 1990, después de que se definió la Agenda del diálogo en Caracas (mayo de 1990) la discusión sobre el primer punto (Fuerza Armada) empujó la negociación. Cuando la reunión se encontraba prácticamente paralizada, Álvaro de Soto, el representante especial del Secretario General de la ONU, propuso realizar un Acuerdo sobre Derechos Humanos. Las discusiones de esta reunión terminaron con la firma de esa pieza fundamental del proceso. Como en esta ronda, en otras se realizaron acuerdos parciales que constituyeron progresos significativos. Estos acuerdos parciales eran "metidos en la congeladora", según la expresión de Álvaro de Soto, mientras se llegaba aun acuerdo definitivo sobre todos los puntos de la Agenda¹⁰¹. Estos consensos parciales fueron los escalones que permitieron alcanzar los acuerdos finales.

Un hecho memorable de las negociaciones fue la *intervención* del propio Secretario General Pérez de Cuéllar en un momento en el que el método de discusión aprobado por las partes entorpeció la posibilidad de llegar a acuerdos definitivos. La Agenda de Caracas daba por sobreentendida una mecánica de dos etapas según la cual después de acuerdos provisorios sobre

ciertos temas, debía acordarse un cese al fuego mientras se llegaba a acuerdos finales. Entre julio y septiembre, dado que el Gobierno insistía en el cese al fuego y que el FMLN no estaba dispuesto a aceptarlo sin acuerdos en el tema de Fuerza Armada, las negociaciones se trabaron.

Entonces, el Secretario General sugirió "comprimir" la negociación en una sola etapa para que se llegara a acuerdos definitivos sobre todos los temas. Esta compresión fue la sustancia del Acuerdo de Nueva York y fue el mecanismo que permitió colocar a las negociaciones en su recta final.

No quisiera terminar esta referencia sin dejar de subrayar un hecho esencial: el éxito de la mediación de Naciones Unidas se debe también y fundamentalmente a la voluntad política de las partes de llegar a acuerdos. Incluso, puede decirse que la misma decisión del Secretario General de la ONU de participar como mediador se debió a la prueba de esa voluntad¹⁰². Fue ésta pues la condición necesaria para que la mediación internacional posibilitará la firma de los acuerdos.

Participación de diversos actores durante la negociación

Este fue un elemento central del éxito de las negociaciones. Por una parte, el Acuerdo de Ginebra reconoció la importancia de la participación de las organizaciones sociales y los partidos políticos en la consecución de la paz estableciendo la posibilidad de recibir sus

¹⁰¹ Además, según uno de los actores principales de la negociación, Shafick Handal, "Álvaro de Soto generó también otro mecanismo eficaz cuando se puso a elaborar documentos de trabajo que no sólo reflejaban la opinión de las partes, sino su propia opinión, y que ordenaban la discusión". *Cuatro minutos para las doce. Conversaciones con el comandante Shafick Handal*. México. 1992, p. 88.

¹⁰² Como quedó expresado en los "Acuerdos de Ginebra", el Secretario General recibió "Seguridades de ambas partes de que existe un propósito serio y de buena fe de buscar dicho fin [el del conflicto armado] por la vía de la negociación".

aportes. La constitución de la "interpartidaria" (agrupación que reunía a todos los partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa) y la participación de ésta en las negociaciones, favoreció que los mismos partidos políticos impulsaran la reforma constitucional de 1991, en desarrollo de los Acuerdos firmados entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN en abril de 1991 en México. Por otra parte, el Gobierno integró en su equipo de negociadores a miembros de la Fuerza Armada. En los años ochenta, si bien los militares habían abandonado la dirección del Estado, seguían conservando un fuerte poder de veto, un poder que había entorpecido intentos anteriores de diálogo. Su presencia en la mesa de negociación anuló el ejercicio de ese poder contra los acuerdos y los obligó a aceptar fórmulas de compromiso. Este elemento debe tenerse en cuenta al valorar los factores que condujeron a los militares a respetar las reformas en el tema de Fuerza Armada.

La importancia de lograr acuerdos parciales

Finalmente, es preciso subrayar la importancia de lograr acuerdos parciales que fortalecieron la confianza de las partes. El más importante de ellos fue, sin duda alguna, el Acuerdo de Derechos Humanos de San José. Este fue un verdadero compromiso de las partes por humanizar el conflicto armado. Si bien las partes lo violaron flagrantemente en numerosas ocasiones durante los primeros meses de su vigencia, también es cierto que tuvo un impacto decisivo en la reducción a las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Por ejemplo, durante una ofensiva militar en noviembre de 1990, la Fuerza Armada y el FMLN tuvieron

mayor cuidado en evitar muertes de civiles¹⁰³. "Además, el acuerdo sobre derechos humanos sirvió para facilitar otros acuerdos de paz. Según un alto personero de ONUSAL, el acuerdo puso impedimentos a ambos bandos para intensificar el combate o para abandonar la mesa de negociaciones"¹⁰⁴.

Otro elemento importante de este acuerdo fue la creación de una misión de Naciones Unidas en El Salvador que verificara su cumplimiento. Inicialmente estaba previsto que la misión se instalaría después del cese del enfrentamiento armado. Sin embargo, por acuerdo entre las partes, la Misión se instaló un año después del acuerdo de San José cuando todavía se desarrollaban las hostilidades. Este fue un hecho sin precedentes en la historia de Naciones Unidas y es una prueba de la posibilidad e incluso de la conveniencia de que, en casos de conflicto armado interno, se recurra a la presencia internacional aún antes del cese al fuego, para que sirva como factor de distensión y garantía en la búsqueda de acuerdos de paz duraderos.

ASPECTOS CENTRALES DE LOS ACUERDOS DE PAZ

Los Acuerdos de Paz suscritos por el FMLN y el Gobierno salvadoreño son una compleja maquinaria de reglas que abarca los siguientes temas: Fuerza Armada, Policía Nacional Civil, Sistema Judicial, Sistema Electoral, Tema Económico y Social, Participación

¹⁰³ Americas Watch. El Salvador and Human Rights: The Challenge or Reform. New York, Human Rights Watch. 1991, pp. 1-8.

¹⁰⁴ Americas Watch. La Paz y los Derechos Humanos: los logros y las limitaciones de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL). Traducción no oficial. Mimeo. septiembre de 1992, p. 9.

Política del FMLN, Cese del Enfrentamiento Armado y Verificación Nacional e Internacional. Evaluar todo su contenido escapa a los límites de este trabajo. He querido limitarme a presentar una breve síntesis de los tres primeros así como señalar algunos problemas relacionados con el cumplimiento de otros y el papel que ha cumplido la verificación internacional¹⁰⁵.

Los acuerdos sobre Fuerza Armada y Policía Nacional Civil

Sintetizando el contenido de los acuerdos en materia de Fuerza Armada y Policía Nacional Civil puedo decir que representan el paso de una sociedad pretoriana hacia la democracia civil al subordinar el poder militar a las autoridades democráticas y son, al mismo tiempo, el paradigma de una política democrática de la seguridad ciudadana y la defensa nacional. Ellos también reflejan la maduración de las partes sobre un aspecto central: en particular del FMLN, que exigió en un momento de las negociaciones la disolución completa de la Fuerza Armada. Los principales elementos de los acuerdos sobre Fuerza Armada son su reducción, su depuración y la reestructuración de su papel en el sistema político.

¹⁰⁵ Justifico esta elección en consideración al hecho de que los dos primeros temas coparon la mayor parte del tiempo de las negociaciones; a que el tercero es fundamental en la perspectiva de construir un sistema político que garantice el respeto a los derechos humanos y el imperio de la ley, presupuesto sustancial de la democracia; y al hecho de que la verificación internacional es uno de los elementos que ha determinado el éxito del cumplimiento de los mismos acuerdos. En el capítulo siguiente, al referirme a los peligros de la transición, me referiré brevemente al contenido de otros acuerdos no tratados en este acápite.

Respecto de la reducción de la Fuerza Armada, además de la disminución del número total de efectivos a la mitad, los aspectos más importantes son la disolución de los Batallones de Infantería de Reacción Inmediata, de los Cuerpos de Seguridad (Guardia Nacional y Policía de Hacienda), así como de la Defensa Civil¹⁰⁶. Es preciso decir que esta disolución ha sido más formal que real. Las unidades que conforman los cuerpos de seguridad han sido integradas a la Fuerza Armada en cumplimiento de los Acuerdos y ahora reciben la designación de Guardia Nacional de Fronteras y Policía Militar. Si bien, ya no tendrán ninguna función con relación al mantenimiento del orden público interno, lo cierto es que su estructura interna permaneció inalterada.

La defensa civil también fue disuelta en cumplimiento de los acuerdos. Sin embargo, se ha denunciado que varios de sus miembros han realizado detenciones en cumplimiento de órdenes de los jueces a pesar de su disolución¹⁰⁷. En el caso de los Batallones de Infantería de Reacción Inmediata se ha operado un proceso similar. Los acuerdos prevén su desmovilización y ordenan la baja o reubicación de sus miembros. Sin

¹⁰⁶ Es importante señalar que las unidades anteriormente mencionadas fueron responsables de una buena parte del total de las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario durante el conflicto. Una buena prueba de ello está presentada en el *Análisis Estadístico de los testimonios recibidos por la Comisión de la Verdad* en Comisión de la Verdad. *De la locura a la esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador*. Naciones Unidas, Nueva York. 1992, Anexo II p. 14.

¹⁰⁷ Cfr. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos. Informe del Experto independiente sobre El Salvador, preparado por el profesor Pedro Nikken. Ginebra. 1993, p. 22.

embargo, hasta ahora no hay ningún informe público sobre el destino final de estas unidades, lo que hace suponer que no se ha realizado una desmovilización real.

En cuanto a la depuración de la Fuerza Armada, el instrumento previsto por los acuerdos fue la creación de la Comisión Ad Hoc. Esta Comisión, integrada por tres salvadoreños designados por el Secretario General de la ONU, de reconocida e intachable trayectoria democrática, tuvo la tarea de examinar la trayectoria de cada oficial tomando en cuenta su competencia profesional, su capacidad para reinsertarse en el nuevo marco democrático y sus antecedentes, en especial, en lo que se refiere al respeto a los derechos humanos. Para ello, la Comisión podía solicitar información al Ministerio de Defensa y Seguridad Pública, así como recurrir a otras fuentes que a su juicio fueran confiables. La Comisión Ad Hoc podía recomendar la baja o traslado de los oficiales, teniendo sus decisiones fuerza obligatoria para el gobierno.

Desde su instalación hasta la fecha de finalización de su mandato, entrevistó y revisó la trayectoria de 232 oficiales de alto rango, el diez por ciento de la oficialidad de la Fuerza Armada. Como resultado de su examen, en un informe confidencial entregado al Secretario General de la ONU y al Presidente de la República, recomendó dar de baja a 80 oficiales y trasladar a otros 40. El criterio fundamental para tomar esa decisión fue la responsabilidad funcional de los oficiales por violaciones a los derechos humanos cometidas por unidades bajo su mando. La Comisión Ad Hoc pudo establecer, con base en la información aportada por los organismos no gubernamentales, la negligencia de los mandos en la prevención de prácticas

sistemáticas de violación a los derechos humanos y en la sanción a los responsables.

Las presiones de los militares en contra de la Comisión Ad Hoc aumentaron cuando debió darse cumplimiento a sus recomendaciones. El Ministro y el Viceministro de Defensa, los Generales Ponce y Zepeda, se pronunciaron públicamente en contra del informe señalado que hacía parte de una conspiración de la izquierda en contra de la Fuerza Armada. Entre tanto, el New York Times dió a conocer durante ese tiempo que esos oficiales encabezaban la lista de la Comisión Ad Hoc. Las tensiones aumentaron hasta el grado de que un miembro de esta Comisión reveló que varios militares estaban preparando un golpe de estado para impedir que se cumplieran las recomendaciones. El Presidente, colocado entre fuertes presiones, había aplazado en varias ocasiones el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Ad Hoc. Esto motivó fuertes críticas de los partidos políticos, del FMLN y del Secretario General de la ONU. Una última propuesta del Presidente formulada en febrero de este año que consistía en permitir la permanencia en sus cargos a algunos oficiales hasta agosto de 1994, fue rechazada por el Secretario General de la ONU. Este señaló que debían cumplirse con las recomendaciones este año. Esos altos oficiales fueron dados de baja en julio de este año, medida que incluyó al propio ministro de defensa, el General Ponce. Si bien, el Presidente Cristiani trató de presentar el hecho como parte del proceso ordinario de cambios de la Fuerza Armada, lo cierto es que era la medida obligada en cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Vale la pena señalar finalmente frente a este punto de los Acuerdos que si bien su cumplimiento estuvo sujeto a numerosas vicisitudes y tuvo una eficacia limitada, afectó a la alta oficialidad de la Fuerza Armada, la que estuvo más directamente comprometida en la conducción de la guerra y por lo tanto, en la implementación de orientaciones que favorecieron los atentados contra la población civil. Sólo resta esperar que la depuración tenga un efecto ejemplar para el resto de la oficialidad.

La reestructuración del papel de la Fuerza Armada en el sistema político ha sido otro de los puntos centrales de los Acuerdos. El más importante es sin duda, el mandato constitucional que la excluye de las tareas de mantenimiento del orden público interno. Si bien se ha previsto que en casos excepcionales de perturbación interna el Presidente de la República puede recurrir a la Fuerza Armada, esta decisión puede ser revocada por la Asamblea Legislativa. En mi opinión, este mandamiento es reflejo de una visión democrática del orden público, según la cual las decisiones sobre esta materia no pueden estar en manos exclusivas del poder ejecutivo. Además, se introdujeron cambios a la doctrina militar, enfatizando en el respeto a los derechos humanos y la democracia; en el sistema educativo, estableciendo su Consejo Académico en la Escuela Militar integrado paritariamente por civiles y militares; y, restringiendo el fuero militar por mandato constitucional a los delitos y faltas que afecten "de modo exclusivo un interés jurídico estrictamente militar".

Otro cambio de singular importancia fue la disolución de la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) -un organismo militar- y la creación de un Organismo de Inteligencia del Estado (OIE), de carácter

civil y bajo la dirección directa del Presidente de la República. Además, quedó prevista constitucionalmente la posibilidad de que la Asamblea Legislativa pueda ordenar al Presidente la destitución de los jefes de seguridad pública o de inteligencia de Estado por graves violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, estas disposiciones -que hacen parte del paradigma democrático de la seguridad ciudadana y la defensa nacional-, están lejos de encontrarse con la realidad. El Experto Independiente de la Comisión de Derechos Humanos para El Salvador señaló sobre esta materia lo siguiente:

El nuevo director (del OIE) informó... que no conoce la suerte de los archivos, equipos y demás elementos propios de la actividad que ahora asume, que tampoco ha sido dotado de recursos presupuestarios. Tampoco hay noticias sobre el personal de la disuelta DNI (...) Este conjunto de circunstancias ha hecho pensar a algunos sectores, tal como se lo comunicaron al Experto Independiente, que la supresión de la DNI y la creación del OIE sólo ha tenido realidad en la formalidad de los decretos que así lo disponen, pero que el antiguo organismo continúa operando bajo otras modalidades (...) ¹⁰⁸.

Esta situación es especialmente grave. Los escuadrones de la muerte en El Salvador estuvieron estrechamente ligados a los organismos de inteligencia de la Fuerza Armada. La disolución formal de la DNI deja entrever que ha quedado en latencia un grave factor de perturbación. Si los acuerdos sobre puntos tan delicados como éste siguen siendo tigres de papel frente a la realidad, será difícil someter realmente a la Fuerza

¹⁰⁸ *Infor. cit.*, p. 51.

Armada al poder civil y prevenir el ejercicio ilegal de la fuerza del estado. Las lecciones del pasado están a la vista¹⁰⁹. La exigencia de cumplimiento de los Acuerdos, particularmente en el tema de Fuerza Armada, tiene pues un carácter decisivo para asegurar el éxito de la transición, hacia una auténtica democracia.

Los acuerdos sobre la creación de la Policía Nacional Civil y la disolución de la Policía Nacional son otro capítulo importante. La Policía Nacional funcionó bajo criterios y orientaciones militares durante el conflicto y como otros cuerpos armados, fue responsable de numerosas violaciones a los derechos humanos. El foco de la reforma en este punto estuvo dirigido hacia la creación de un cuerpo civil que controlara el orden público interno, desplazando así a las unidades militares. Su creación ha estado acompañada de una nueva doctrina orientada por principios democráticos como el respeto y garantía del ejercicio de las libertades públicas, la racionalización del ejercicio de la fuerza e incluso, la relativización del principio de obediencia debida en favor del respeto de los derechos de las personas.

¹⁰⁹ Desafortunadamente, la historia salvadoreña ofrece un paralelo trágico. Una de las decisiones de la Junta Revolucionaria de Gobierno de 1979 fue la disolución de ANSESAL una central de inteligencia de la Fuerza Armada- a la que se le acusaba de ordenar la realización de numerosas violaciones a los derechos humanos. Uno de los oficiales al mando de esa unidad, Roberto D'Aubuisson, fue expulsado del ejército como medida dirigida a prevenir futuras violaciones. Sin embargo, la disolución de ANSESAL fue más formal que real: D'Aubuisson robó los archivos de inteligencia de esa central y con base en ella, organizó una estructura de escuadrones de la muerte que actuó impunemente.

Para la creación de este nuevo cuerpo de seguridad se ha previsto un minucioso régimen transitorio en el que se le asigna a la división policial de ONUSAL un importante papel, limitando el poder de la antigua Policía Nacional mientras ésta se disuelve. El nuevo cuerpo será formado por una Academia de Seguridad Pública en la cual la dirección y la orientación académica le corresponde a civiles. Además, se previó la posibilidad de incorporar a antiguos miembros de la Policía Nacional y a excombatientes del FMLN. Sin embargo, la actualización de estos acuerdos se retrasó notablemente con respecto al calendario previsto por las partes, situación agravada por la falta de presupuesto y medios que le permitieran al nuevo organismo empezar a cumplir sus funciones.

Desafortunadamente, éstas no han sido las únicas dificultades. El Gobierno, aduciendo que la delincuencia común se incrementó, asignó a la Policía Nacional unidades del ejército y de los disueltos cuerpos de seguridad. Además, ha sostenido que antiguos miembros de esos cuerpos pueden solicitar su admisión en la nueva Policía Nacional Civil. Finalmente, ONUSAL ha tenido dificultades para realizar la tarea de verificación de la selección y formación del nuevo organismo¹¹⁰. Esto ha aumentado la desconfianza hacia la voluntad del Gobierno. Organismos internacionales como Américas Watch han emplazado por ello a ONUSAL a que asuma un papel más activo en este proceso. Esta exigencia ha sido atendida por Naciones Unidas justificando la prórroga del mandato de ONUSAL ade-

¹¹⁰ Iniciativas Hemisféricas. El Juego Final. Un Informe sobre los avances en la implementación de los Acuerdos de Paz en El Salvador. Cambridge, Massachusetts. 1992, pp. 19 y as.

más, para la verificación de los acuerdos en esta materia.

Los acuerdos sobre el sistema judicial

La reforma al Sistema Judicial y la superación de la impunidad ha sido uno de los aspectos en los cuales la actualización de los Acuerdos de Paz se ha visto más entorpecida y entrabada. Estos acuerdos trataron de modificar una larga tradición de corrupción, dependencia y parcialidad del poder judicial¹¹¹. Esta situación tenía como una de sus causas las reglas constitucionales aprobadas en 1983. Estas colocaron al poder judicial en una situación de dependencia frente a los demás poderes públicos y en esa medida, a merced de los partidos políticos. En efecto, la Asamblea legislativa elegía a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia por mayoría simple. Estos a su vez designaban a los jueces. De esta forma, bastaba con ganar la mayoría en la Asamblea Legislativa para controlar el poder judicial. La falta de independencia de los jueces se veía agravada por la concentración de funciones en manos de la Corte Suprema y tenían la función de autorizar a los abogados para el ejercicio de su profesión o para suspenderlos o inhabilitarlos. De

esta forma, limitaba todo poder de fiscalización y crítica. En este contexto, las disputas legales se han resuelto no bajo el imperio de la ley sino mediante el recurso al dinero, al poder o a la influencia.

A esta situación se sumaba la indebida atribución de funciones de investigación judicial a organismos policiales y militares. Estos organismos no fueron nunca capaces de realizar investigaciones exitosas en casos de violaciones a derechos humanos. En efecto, durante todo el período del conflicto, sólo fueron juzgados tres casos de violación a los derechos humanos: el asesinato de cuatro religiosas norteamericanas en 1980, la masacre de San Sebastián en 1988 y el asesinato de los sacerdotes jesuitas en 1989. En sólo dos de ellos hubo condena. En ningún caso, fueron juzgados y condenados los autores intelectuales: altos jefes militares.

Los Acuerdos sobre el Sistema Judicial, actualizados mediante reformas constitucionales y modificaciones legales y mediante la creación de mecanismos transitorios, han buscado fortalecer el poder judicial y superar la impunidad. Por una parte, se modificó el procedimiento de elección de los magistrados de la Corte Suprema exigiendo una mayoría calificada (2/3 de los miembros de la Asamblea Legislativa) para su designación. El período de funciones de los magistrados fue modificado también para garantizar una mayor independencia de la Asamblea. Al mismo tiempo se redujo la discrecionalidad política de la Asamblea al establecer que el Consejo Superior de la Judicatura establecería la lista de candidatos. Este Consejo designará también los candidatos para ocupar los cargos de jueces y Magistrados de Segunda Instancia.

¹¹¹ En una de sus memorables homilías, Monseñor Romero denunció esta situación diciendo que "gran parte del malestar de nuestra patria tiene allí su clave principal". En otra homilía, dijo que la Corte Suprema no había remediado las situaciones "tan contrarias a las libertades públicas y a los derechos humanos, cuya defensa constituye su más alta misión. Tenemos pues que los derechos fundamentales del hombre salvadoreño son pisoteados día a día, sin que ninguna institución denuncie los atropellos, y proceda sincera y efectivamente a un saneamiento de los procedimientos". Cfr. Monseñor Oscar A. Romero. *Su Pensamiento*. San Salvador. 1989. Tomo V. pp. 192 y as. y pp. 242 y ss.

Por otra parte, se le asignó constitucionalmente al poder judicial un presupuesto que no puede ser inferior al 6% para garantizar los recursos que le permitan funcionar adecuadamente y en los acuerdos se ordenó la creación de una escuela de capacitación judicial y se formularon criterios para hacer efectiva la carrera judicial. Sin embargo, permanecen sin reformar otros aspectos y sin actualizar otros acuerdos. El más importante es el que se refiere a garantizar la independencia del Consejo Superior de la Judicatura todavía no se ha aprobado la ley que regula su integración, mientras cursa en la Asamblea Legislativa un proyecto presentado por la Corte Suprema que le otorga a ésta fuertes poderes en ese organismo, desvirtuando el objetivo central de los acuerdos.

Otras reformas están pendientes como la puesta en marcha de un verdadero cuerpo civil de investigación judicial, la desconcentración de funciones todavía en manos de la Corte Suprema y la modificación de mecanismos judiciales que favorecen la violación a los derechos humanos como la incomunicación del detenido, la detención administrativa y la consagración como prueba de la confesión extrajudicial, la que muchas veces ha sido arrancada mediante tortura. Por esta razón, un capítulo importante de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad fueron consagradas a este aspecto. A continuación, trataremos el tema del papel de esta Comisión¹¹².

La Comisión de la Verdad fue creada para investigar la ocurrencia de hechos graves

de violencia cometidos desde 1980, "cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad". Integrada por tres comisionados designados por el Secretario General de la ONU y por un equipo de investigadores, investigó 32 casos de violación a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario cometidas por ambas partes durante el conflicto y recibió el testimonio directo de más de 2.000 personas que fueron víctimas o testigos de la ocurrencia de graves hechos de violencia. La comisión presentó los resultados de sus investigaciones el 15 de marzo de este año y formuló recomendaciones para prevenir la repetición de estos hechos. Por expresa disposición de los acuerdos, estas recomendaciones tienen carácter obligatorio para las partes.

Un aspecto central del trabajo realizado por la comisión de la Verdad es que ella no cumplió funciones jurisdiccionales, esto es, no sustituyó al poder judicial en su función de juzgar y condenar a los responsables de graves crímenes. Su tarea fue revelar la verdad, un presupuesto mínimo de toda política de derechos humanos en una situación de transición en la cual el régimen anterior se vio comprometido en la realización de violaciones a los derechos fundamentales. A diferencia de otras comisiones de carácter similar como las creadas en Argentina y Chile durante la transición a la democracia, la Comisión de la Verdad decidió revelar los nombres de las personas identificadas como autores -por acción u omisión- de graves hechos de violencia.

Esta decisión era una demostración de este organismo de desconfianza hacia el poder judicial. Sin actualizarse las reformas previstas en los acuerdos y

¹¹² Dentro del conjunto de los Acuerdos, la Comisión de la Verdad quedó ubicada en el capítulo de la Fuerza Armada bajo el acápite de "Superación de la Impunidad". Sin embargo, por tocar con este tema -el de la impunidad-, he decidido vincularlo al tema de la justicia.

sugeridas por expertos independientes, lo más seguro es que los casos investigados por la Comisión cayeran en el agujero negro de la impunidad. En efecto, a diferencia del caso argentino en el cual el poder judicial se convirtió en un actor decidido a procesar y condenar a los responsables de violaciones a los derechos humanos después de la caída del régimen militar en 1983, en el caso salvadoreño no se podía contar con semejante posibilidad. Incluso era posible esperar, tomando en cuenta las actuaciones de la Corte Suprema en varios casos¹¹³, que los autores de graves hechos de violencia fueran exonerados de toda responsabilidad. Revelar el nombre de los autores de los crímenes es pues una forma de sanción moral que compensa parcialmente la ausencia de mecanismos institucionales que aseguren una sanción jurídica.

¿Cuál es la importancia de esta sanción moral? Ella impone un alto costo político a los actores que recurrieron a la violencia ilegítima como medio para el logro de sus objetivos. En esta medida, tiene un efecto preventivo sobre la violencia, efecto que tiene un valor especial en una sociedad polarizada: sus resultados pueden fortalecer en la conciencia colectiva el respeto por la dignidad humana. En este sentido, el informe de la Comisión de la Verdad superó la intención política particular que podía subyacer a su creación. Ella podía servir de medio de deslegitimación del adversario al señalarlo como responsable de graves violaciones. Sin embargo, su informe ha servido para deslegitimar a los actores

¹¹³ La Comisión de la Verdad logró probar, por ejemplo, que el actual presidente de la Corte Suprema ha obstaculizado las investigaciones judiciales en los casos del asesinato de Monseñor Romero (1980) y la masacre de El Mozote (1981).

violentos y para legitimar a todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que siempre reclamaron un respeto incondicionado a los derechos humanos¹¹⁴.

Desafortunadamente, el Gobierno y los partidos políticos han rechazado esta sanción moral y han asegurado la impunidad de los responsables de graves hechos de violencia. Un día antes de la entrega del informe de la Comisión de la Verdad a las partes y al Secretario General de la ONU, el Presidente de la República anunció la presentación a la asamblea Legislativa de un proyecto de amnistía incondicional y absoluta¹¹⁵. En el curso de una semana, este proyecto fue aprobado. El Gobierno y su partido ARENA se deshicieron del procedimiento de consulta y búsqueda de acuerdos previos con la oposición que hizo hasta entonces del proceso salvadoreño una verdadera transición negociada. La Comisión de la Verdad rizo otras recomendaciones importantes como la de separar de la Fuerza Armada e inhabilitar para el ejercicio de funciones públicas a los autores de graves hechos de violencia. Sin embargo, como en el caso de las

¹¹⁴ Esta legitimación política y moral se ha hecho evidente al examinar el contenido del informe de la Comisión de la Verdad: en buena parte, las acusaciones realizadas por esos organismos contra altos miembros del ejército -como el coronel Monterrosa, señalado como responsable de la masacre de El Mozote o los Generales Ponce y Zepeda, autores intelectuales del asesinato de los jesuitas-, líderes políticos -como el exmayor D'Aubuisson, acusado de ordenar el asesinato de Monseñor Romero- o líderes rebeldes -como Joaquín Villalobos, presunto responsable de ordenar la ejecución de varios alcaldes- fueron confirmadas.

¹¹⁵ El año pasado la Asamblea había aprobado una amnistía que excluía de este beneficio a los responsables de "graves hechos de violencia" que hubiesen sido investigados por la Comisión de la Verdad.

recomendaciones sobre el sistema judicial y los derechos humanos, el Gobierno y ARENA se han apresurado a decir que sólo podrán ser cumplidas aquellas que están en la órbita inmediata del Gobierno, dado que éste no puede interferir en el funcionamiento de otros poderes. Declaraciones como ésta ponen en evidencia la ausencia de una auténtica voluntad política para superar la impunidad y garantizar el respeto de los derechos humanos. Por ello, se requiere una mayor presión de la comunidad internacional hacia el Gobierno para hacer cumplir las recomendaciones de la Comisión de la Verdad. Si éstas se actualizan efectivamente, la sociedad salvadoreña podrá contar con un poder judicial que garantice sus derechos contra los abusos del Estado, sancionando a los responsables. De lo contrario, el pasado extenderá su violencia bajo la sombra de la impunidad y ésta opacará las luces que empiezan a brillar en el presente.

La verificación internacional del cumplimiento de los acuerdos

En este contexto problemático, la continuación de la verificación internacional por parte de Naciones Unidas adquiere un peso mucho mayor. Hasta ahora las partes se han mantenido fieles a la máxima hobbesiana que predica que "los acuerdos sin la espada son sólo palabras". Leo en las trampas a los acuerdos -tanto en las analizadas en este artículo, como en el escándalo recientemente provocado por el estallido de un presunto arsenal del FMLN en Nicaragua- el predominio de esa lógica. Romper esta racionalidad estratégica y abrir el camino hacia una racionalidad democrática, es una tarea difícil para actores situados en un escenario todavía en definición. La presencia de la misión de Naciones Unidas debe servir para

denunciar esas trampas y para comprometer la voluntad de las partes en la construcción de la democracia, esa democracia posible definida por los acuerdos de paz. Frente a una sociedad civil fragmentada y polarizada por la guerra, habituada más a la mentira institucionalizada y a la rigidez ideológica que al ejercicio de la crítica pública, la presencia de Naciones Unidas puede servir para elaborar junto con esa sociedad civil puentes firmes entre la política y la ética. Por ello, adquiere tanta importancia la decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, del 26 de mayo del presente año, de prorrogar por un año más el mandato de ONUSAL. Sin embargo, para que esta tarea de apoyo de la comunidad internacional tenga éxito, es preciso superar los errores cometidos durante el proceso. Américas Watch ha puesto el dedo en la llaga al señalar que:

Algunos altos funcionarios de ONUSAL han errado en considerar como contradictorios los dos mandatos de la misión, el de promover el respeto a los derechos humanos, y el de vigilar la implementación de los Acuerdos de Paz. Como consecuencia, ONUSAL ha demostrado cierta timidez para criticar abiertamente al gobierno, aún cuando sus propias investigaciones señalan complicidad del Estado en los abusos"¹¹⁶.

¹¹⁶ Américas Watch, *La paz y los derechos humanos: inf. cit.*, pp. 19 ss. Durante mi estadía en El Salvador, pude comprobar en varias entrevistas con miembros de la división de derechos humanos de ONUSAL y de organismos no gubernamentales de derechos humanos, el malestar provocado por esta situación.

El éxito de ONUSAL, este experimento político sin precedentes en la historia de Naciones Unidas, depende de su capacidad para fortalecer la confianza de las partes y de los demás actores en el respeto a los acuerdos y en la garantía de que la competencia política no estará amenazada por la violencia. Durante varios meses en El Salvador, recogí la inquietud de muchos ciudadanos que con incertidumbre y miedo se preguntaban ¿Qué sucederá en El Salvador cuando se vaya ONUSAL? Esa incertidumbre puede aumentar y convertirse en desencanto si la Misión de Naciones Unidas en El Salvador se muestra incapaz de comprometer la voluntad política de los actores en el cumplimiento a lo acordado, particularmente, en el tema de respeto a los derechos humanos. Si esta situación se agrava, la transición y la consolidación de las nuevas instituciones creadas por los Acuerdos, podrán verse sujetas a un serio déficit de legitimidad.

LOS PELIGROS DE LA TRANSICIÓN, LA CULTURA POLÍTICA Y EL PAPEL DE LAS FUERZAS POLÍTICAS

Otros puntos de los acuerdos faltan por cumplir. Ellos tienen que ver con el tema económico y social, el sistema electoral, y con el fin de la estructura militar del FMLN. A continuación, nos referiremos brevemente a ellos. Uno de los más importantes acuerdos sobre el tema económico y social es el que se refiere con la cuestión agraria: tanto la asignación de predios a excombatientes de ambas partes, como la negociación de aquellos que fueron ocupados por campesinos durante la época del conflicto. Las dificultades más graves han sido los obstáculos para desarrollar las transferencias dentro de los plazos y según el procedimiento previsto en los

acuerdos, la falta de recursos para financiar esas transferencias y la renuencia de muchos antiguos propietarios de predios situados en las llamadas zonas exconflictivas de negociar la venta a sus actuales poseedores. La resolución de este conflicto posiblemente pondrá a prueba las reformas a los cuerpos de seguridad y al poder judicial, así como la capacidad de estas instituciones para contener la violencia privada. Los propietarios pueden verse tentados a recurrir a la policía y a los jueces para desalojar a los poseedores, siguiendo una vieja tradición de privatización de la acción estatal que les ha permitido usar las instituciones como medio de protección de sus intereses. Los campesinos, por su parte, pueden recurrir a estrategias de autodefensa ante la eventualidad de los desalojos o frente a su incapacidad de pagar. Y de lado y lado, estos actores pueden echar mano de recursos violentos.

Dentro del capítulo sobre el tema económico y social de los acuerdos, figura la formulación y actualización de un Plan de Reconstrucción Nacional cuyos "objetivos principales son el desarrollo integral de las zonas afectadas por el conflicto, la atención de las necesidades más inmediatas de la población más afectada por el conflicto y de los excombatientes de ambas partes y la reconstrucción de la infraestructura dañada". A través de la Comisión de Restauración de Áreas y la Secretaría de Reconstrucción -dos entidades estatales- se han canalizado numerosos recursos hacia organizaciones no gubernamentales y autoridades locales. Sin embargo, representantes de varias ONG's han criticado la discriminación ejercida en su contra por simpatizar con los partidos de oposición; han denunciado la privatización de los recursos en perjuicio de numerosas comunidades y en beneficio

de la reproducción del capital electoral del partido ARENA; así como la falta de concertación del plan y la realización de inversiones en obras de infraestructura en perjuicio de inversiones sociales destinadas a la satisfacción de necesidades básicas de la población¹¹⁷.

Otro punto que hace parte del cumplimiento de los acuerdos es el que se refiere a la actualización del registro electoral y la extensión de documentos de identificación, en especial, para la población desplazada forzosamente o repatriada después de permanecer en campos de refugiados. La efectiva participación de buena parte de la población depende de la actualización de esta medida. Y en cierto modo, de ella también depende el pacto electoral del FMLN pues éste ahora busca capitalizar en las urnas el respaldo político que tuvo durante la guerra. Sin embargo, este proceso -según fuentes confiables- se ha venido desarrollando irregularmente, marginando precisamente a sectores de la población afines políticamente al FMLN. En corregir esta situación tiene Naciones Unidas una importante responsabilidad. Su papel en la verificación internacional de las elecciones del próximo año no debe quedar reducido a la ceremonia electoral sino extenderse a todo el proceso para que éste sea transparente y abierto a la participación real de toda la población.

Al lado de los incumplimientos del Gobierno, aparece el incumplimiento del FMLN de poner fin a su estructura

militar. El escándalo por el hallazgo en Managua el pasado mes de junio de un arsenal de las FPL (Fuerzas Populares de Liberación, una de las organizaciones que forman el FMLN), todavía no termina. Después de vacilaciones y declaraciones contradictorias, las FPL admitieron el hecho y revelaron información sobre otros sitios donde tenían armas escondidas. A ello siguió la entrega de 6592 armas y 55 misiles tierra aire en El Salvador y 2661 armas fuera de ese país, incluidos 19 misiles, según declaró al Diario Latino el 10 de junio el director de la ONUSAL, Augusto Ramírez Ocampo. Un día antes, el Vicepresidente de la República, señaló que se debía suspender al FMLN como partido político. Lo propio hizo el General Ponce, quien todavía fungía como ministro de defensa, diciendo que la Constitución no permitía partidos armados y exhortando al Tribunal Supremo Electoral para que tomara "en serio esta situación"¹¹⁸.

Frente a la dureza de estas posiciones, el Presidente de la República ha señalado que no solicitará la suspensión del FMLN como partido político pero sí la puesta en suspenso de la certificación del Secretario General de la ONU de que el FMLN entregó todas sus armas antes del 15 de diciembre de 1992. El proceso de paz ha entrado así en una etapa confusa en la cual la credibilidad de uno de los actores más importantes del proceso ha quedado notoriamente socavada por su propia irresponsabilidad. Si bien la derecha no ha caído en la tentación de excluir al FMLN del sistema político en el curso de este escándalo, si está capitalizando el hecho a su favor con la mira puesta en las elecciones.

¹¹⁷ Estas críticas fueron planteadas por el representante de Concertación, un grupo de ONG's que trabajan en las llamadas zonas exconflictivas, en el seminario El Salvador: *sustaining peace, nourishing democracy* organizado por la Washington Office on Latin America (WOLA) el 2 de abril de este año en Washington D.C.

¹¹⁸ El Rescate, Fundación Flor de Izote. Reporte Semanal. Del 7 al 14 de junio de 1993. Vol. 4. Num. 21, pp. 4 y ss.

La inminencia del debate político previo a las elecciones de 1994, hace previsible que las tensiones entre las partes derivadas del incumplimiento de los Acuerdos de Paz, puedan verse agravadas. El próximo año se elegirán alcaldes municipales, diputados a la Asamblea Legislativa y Presidente de la República. Si las partes siguen la estrategia de deslegitimar a su adversario mediante permanentes denuncias y recriminaciones para obtener el favor de los electores, es posible que la polarización política se intensifique y que ésta sirva como acelerador de los conflictos en curso, alentando el recurso a la violencia. Durante los dos últimos meses, se han realizado varios atentados contra líderes de Convergencia Democrática, un partido de oposición¹¹⁹. Y si se profundizan las diferencias entre el partido de Gobierno y la oposición después de la decisión sobre la ley de amnistía, abandonando la búsqueda de consensos, terminará prevaleciendo una concepción excluyente del poder sobre la construcción de un Estado y una sociedad democrática.

Desafortunadamente, dentro de la cultura política se encuentran elementos que refuerzan este tipo de posiciones. Arturo Cruz Sequeira y José Luis Velásquez, al analizar la cultura política nicaragüense, emitieron un juicio que bien puede extenderse a El Salvador:

En Centroamérica... después de la colonia hasta nuestros días se desarrollaron un conjunto de "valores" políticos que han sido el fundamento de la idiosincrasia y el comportamiento de las élites gobernantes(...) Esos valores -si

es que pueden tenerse como tales- están constituidos por la devoción a la persona del gobernante, el culto de la fuerza, el ejercicio arbitrario del poder -que no reconoce los límites en el respeto a la dignidad humana-; por la concepción de que el Estado y los recursos públicos forman parte del botín del vencedor; el menosprecio por las instituciones y la personalización de los proyectos políticos¹²⁰.

La guerra tuvo un impacto sobre la formación y la identidad de los sujetos que reforzó estos valores, fortaleciendo una tendencia de descomposición ética de la sociedad civil. Como acertadamente escribiera Ignacio Martín Baró las personas formadas dentro del contexto de la guerra han empezado a aceptar como naturales "el desprecio por la vida humana, la ley del más fuerte como criterio social y la corrupción como un estilo de vida (...)"¹²¹.

En este horizonte, las fuerzas políticas tienen una enorme responsabilidad. Contra toda dificultad, deben revocar la tradición histórica de exclusión, modificando su propio concepto de poder. Si este es entendido como la capacidad de actuar concertadamente, el horizonte abierto de los conflictos económicos y sociales podrá ofrecer caminos de solución pacífica. Si por el contrario, en este proceso de transición predomina la

¹¹⁹ El Rescate, Fundación Flor de Izote. Reporte Semanal. p. 4.

¹²⁰ En Nicaragua: Regresión en la Revolución. San José, Libro Libre. 1986; citado en Ekern, Stener y otros. Del Triunfo Guerrillero al Triunfo Electoral. El informe noruego de las elecciones en Nicaragua. Mimeo. 1990, p. 26.

¹²¹ Cfr. *La violencia política y la guerra como causas del trauma psicosocial en El Salvador en Psicología social de la guerra*. UCA editores, San Salvador. 1990, p. 82.

trampa contra el respeto a los acuerdos, si las partes renuncian a la competencia y a la incertidumbre propia de toda democracia para asegurar su puesto de ganadores, habrán conspirado contra sí mismos colocándose en la misma posición que tenían al inicio de la guerra. En efecto, el programa de cambios de la juventud militar que dio el golpe de estado contra el General Romero en 1979, era un proyecto reformista de modernización política y económica. Este proyecto fracasó ante la intolerancia política de la oligarquía que defendía sus privilegios, ante el radicalismo utópico de la izquierda y su proyecto de modernización revolucionaria, así como por el propio carácter pretoriano de la Fuerza Armada que quiso hacer reformas populares sin participación popular. Después de un largo itinerario, la sociedad salvadoreña se encuentra de nuevo frente a un programa de reformas similar, frente al reto de extender la ciudadanía política y económica a todos los salvadoreños. El miedo a volver a los horrores del pasado es una fuerza poderosa que anima a todos los actores a sostener un proceso de paz sujeto a tantos peligros y dificultades. Pero no sólo ello. Hay también otros factores.

Por una parte, la percepción de la derecha más lúcida según la cual sin paz y sin democracia no podrá haber desarrollo económico. Asimismo, la perspectiva estratégica de que dentro del proceso de paz podrán consolidar sus propias posiciones de poder. Por otra parte, la presencia racionalizadora de Naciones Unidas en El Salvador le brinda a las partes la confianza necesaria para creer que las trampas y los "errores" podrán ser superados y podrán hacerse sustancialmente efectivos los Acuerdos de Paz. Los permanentes llamados del Secretario General de la ONU, como del

Jefe de Misión en El Salvador y del director de la división de derechos humanos de ONUSAL, tanto al Gobierno como al FMLN para que haya "Juego limpio" durante la transición, son la base para que se consoliden reglas de juego que garanticen una auténtica competencia democrática. A ello se suma la renovación política e ideológica de la izquierda que confía más en la construcción, de una nueva hegemonía popular que en la conquista de los aparatos de estado mediante vanguardias partidistas, que redefine el proyecto socialista en la perspectiva de extender la democracia a la propiedad y al mercado y que confía en la construcción de un estado que obre como árbitro de los conflictos sociales¹²².

Desde luego, el proceso de paz en El Salvador no merecerá ese nombre si predominan decisiones como las adoptadas por la Asamblea Legislativa a propósito de la ley de amnistía. No habrá paz ni desarrollo ni democracia sin respeto a los derechos humanos. Los derechos humanos, esa ética de la democracia, es la primera y última garantía para una ciudadanía desarmada que busca reconstruir el poder. El éxito de la transición salvadoreña le podrá deber mucho a la comunidad internacional. Pero en lo sustancial, son los ciudadanos salvadoreños quienes la hacen y la podrán conducir hacia una paz y democracia auténticas. Para ellos, la garantía de los derechos más que la regla, es el horizonte en el que podrán recoger los pedazos de sus vidas y construir una nueva patria: una casa común para todos los salvadoreños.

¹²² Una muestra de este nuevo pensamiento es el opúsculo de Joaquín Villalobos *Una Revolución en la Izquierda para una Revolución Democrática*. Editorial Arcoiris, San Salvador. octubre de 1992.

EL CONGRESO QUE YA PASO...

María Cristina Ocampo Orlando Fals Borda

...y el que viene, son dos temas recurrentes en la discusión política del país al final de cada legislatura. En esta oportunidad, sin embargo, el asunto adquiere mayor importancia por la sustancial conexidad entre las labores del legislativo y los principios que la nueva constitución dejó abiertos para su urgente desarrollo legal. Con el fin de promover algunas opiniones al respecto, Análisis Político ha invitado a dos personas vinculadas a los dos momentos del proceso: un constituyente, Orlando Fals Borda y una parlamentaria, María Cristina Ocampo.

Análisis Político: ¿Cuál es en su opinión el balance que puede hacerse hoy del desarrollo legislativo de la nueva Constitución?

María Cristina Ocampo: Debemos referirnos no sólo a la legislatura del 93, sino a todo el período transcurrido entre la expedición de la nueva Constitución y los dos años que ahora se cumplen. Ha habido avances significativos y prácticamente está el 80% de las leyes estatutarias que desarrollan derechos fundamentales, y que aunque no se diga de manera explícita, hay algunos desarrollos bien interesantes dentro de un Estado más pluralista. Acaba de aprobarse el estatuto de negritudes, se ha avanzado en lo de libertad religiosa, en la seguridad social. Prácticamente quedaron desarrollados todos los derechos constitucionales a la salud, a la seguridad social, la protección de poblaciones

especiales: minusválidos, menores de un año, madres. En este título de derechos y garantías y de instrumentos para el cumplimiento de estos derechos, está la participación ciudadana, el estatuto de partidos políticos. Sin embargo, en cuanto al objeto de la descentralización hubo, a mi parecer, retroceso. Las entidades territoriales se lesionaron y no es la culpa del Congreso que es de alguna manera municipalista primario, o sea municipalista emocional. La orientación a la democracia local que tenía un ritmo muy interesante a lo largo de la década de los 80 me parece que sufre un retroceso muy significativo durante la administración Gaviria. Y es que ha habido un discurso paralelo entre lo que dice la norma constitucional y lo que el gobierno cree que le corresponde durante su mandato. Es decir, este gobierno es cada vez más centralista, no sólo más concentrador, más centralizado en Bogotá sino además más concentrador en tres instancias de decisión: el organismo de planeación, el organismo de hacienda y la presidencia de la República. Concretamente la institución administrativa de la presidencia que esta creciendo excesivamente, se convierte en ejecutora y sustituta de todas las demás entidades del sector público en el orden nacional y en el tutor del municipio, de la región, con un manejo que se hace personalizado desde el bolsillo del ejecutivo pero desde luego con dineros públicos. Y que estalla en escandalitos administrativos, que a mi parecer han sido desenfocados. Cuestionar solamente si debe haber o no auxilios administrativos, sin cuestionar más bien esto como una vocación que es regresiva desde el punto de vista del concepto de Estado participativo, es muy negativo.

En suma, yo creo que desde el punto de vista de la cantidad de las leyes expedidas

y en alguna medida de los contenidos, el Congreso si ha respondido a la transición constitucional.

Orlando Fals Borda: Ha sido sorprendente el resultado de los últimos días del Congreso con la aprobación de un buen número de proyectos de ley que desarrollan artículos constitucionales. Esperaba que se cumplieran, aún parcialmente, los designios de algunos senadores que amenazaron con revisar 109 artículos. Por fortuna privó la sensatez y se enterró esta idea tan peregrina, que más reflejaba un tardío deseo de retaliación por la revocatoria del mandato que aprobamos en la Asamblea Constituyente, que una preocupación auténtica por los intereses del pueblo. Esos sentimientos retaliatorios no deberían seguir en la agenda, o en el pensamiento, del Congreso.

En cuanto a los asuntos de competencia de la Comisión de Ordenamiento Territorial por mandato de la Constitución, se aprobaron algunos proyectos importantes sobre los que la COT ofreció recomendaciones (medio ambiente, departamentos y municipios, competencias y recursos, etc.), pero me parece prudente esperar a la siguiente legislatura para considerar textos complejos de trascendencia, como el de la ley orgánica de ordenamiento territorial. Me alegra, pues, que el Congreso no se hubiera acelerado al respecto de este proceso que nos va a tomar bastante tiempo encarrilar.

Análisis Político: Algunos sectores de la opinión pública consideran que el Congreso ha venido cumpliendo su función de control político del Gobierno en forma precaria, sin independencia y sin seriedad. ¿Cuál es su percepción al respecto?

María Cristina Ocampo: Veamos el caso concreto de la moción de censura al Ministro de Trabajo. Allí, a mi entender, sólo hubo un manejo formalista, académico, del recurso, ya que no hubo un contexto político. En efecto lo que parecía un grave daño para la democracia, como eran los famosos decretos de modernización o el proyecto de ley de seguridad social, eran vistos por los demás colegas del Congreso como un simple cumplimiento del señor ministro del ramo con su deber porque allí lo único que estaba haciendo era firmar órdenes superiores que le estaba impartiendo el señor Presidente y el Consejo de Ministros. El problema real es que no estamos acostumbrados a que los funcionarios también tienen responsabilidad política frente a las políticas y las prácticas públicas emanadas desde el núcleo ejecutivo central. Entonces si usted hubiese hecho un debate, por ejemplo, sobre la participación de Alfonso López Caballero en el caso Cusiana hubiese sido probablemente un debate político, un uso político del control político de la moción de censura. Porque tenía que ver con la conducta del funcionario frente al Estado y podía contextualizarse como un aprovechamiento impropio de su estatus para este propósito. Pero no se supone que exista responsabilidad política frente a la hechura de políticas públicas que era el caso de los decretos de la modernización. En ese sentido me parece que fue el primer grave error de percepción del M-19 al montar el debate de censura contra el ministro de trabajo.

Otro error de percepción es pretender que una minoría en la oposición, en el contexto de un Congreso que vive de las relaciones, de las migajas que le da el ejecutivo, pueda generar solidaridad entre las dos grandes razones sociales o

partidos políticos representados en el Congreso. Muchos liberales y muchos conservadores de pronto hubiesen encontrado razón para participar en el voto de censura pero evidentemente no se iban a colgar de la Alianza Democrática M-19 para presentar su voto de censura, no se iban a colocar como segundos detrás de la minoría. A mi me parece que en estos dos aspectos hubo una pérdida de contexto, no comprendieron el instrumento y por desgracia siendo la primera vez que se usaba, de alguna manera lo desvalorizaron, lo desvirtuaron.

Yo me pregunto ¿por qué por ejemplo eso no se hizo en el caso de la Catedral, si el caso de la Catedral daba para el voto de censura? ¿Por qué no se ha hecho sobre el manejo de la familia presidencial de recursos públicos?, ¿por qué por ejemplo no se le hace al ministro de Desarrollo que es el responsable de la política de vivienda popular, de los subsidios de Inurbe? Cosas como esas me parece a mi que hubiesen dado más para el voto de censura, con un contenido que hubiera suscitado una mayor solidaridad por parte de los grupos tradicionales.

Orlando Fals Borda: A la función de control político del Congreso sobre el Gobierno se le dio luz verde sólo a partir de la nueva Constitución, de modo que es demasiado pronto esperar resultados dramáticos. Cabe destacar el importante ejercicio de la moción de censura al Ministro del Trabajo que promovieron los congresistas de la Alianza Democrática M-19, que ya fue algo concreto y que deja experiencia valiosa. Pero es conveniente que esta fiscalización se haga más frecuente y a todo nivel, no sólo en el nacional. En los niveles municipal y departamental también es muy urgente realizarla.

Análisis Político: En su concepto, ¿cuál o cuáles proyectos de ley entre los aprobados recientemente por el Congreso revisten mayor importancia para el país y por qué?

María Cristina Ocampo: Yo creo que el proyecto que generó más conflicto y de unas indicaciones muy complicadas pero el más importante, es el de seguridad social. Es que con el proyecto de seguridad social se afectan todos los colombianos por lo menos en tres generaciones. Para bien o para mal. Es un proyecto de verdad importante que afecta la vida de todo el mundo y además la afecta intemporalmente por decirlo de alguna manera. Yo creo que fue un proyecto difícil, negativo por muchos aspectos como el problema de privatizar los fondos de pensiones y generar costos fiscales monstruosos, lo que es absurdo. Así lo he denunciado y lo seguiré denunciando pero paralelamente el proyecto de salud es bastante bueno, muy innovador, de verdad avanzado, casi una utopía, un deber ser y vale la pena.

Pienso que el proyecto de distribución de recursos y competencias, por ser probablemente el único que avanza sobre las relaciones entre la nación y las unidades territoriales, puede ser el segundo en orden de importancia. No alcancé a mirar sus contenidos porque yo era ponente del proyecto de seguridad social pero me parece que por su naturaleza es un proyecto de mucha envergadura.

Yo diría que le sigue en importancia el de libertad religiosa, porque es un proyecto que marca un momento histórico hoy importante, al aceptar la pluralidad religiosa en un país tan fundamentalista como el nuestro. Y me parece que avanza en otra dimensión sobre lo que en su

momento ya se había hecho con la ley de partidos. Es decir, el proyecto de libertad religiosa es, a la actividad religiosa, lo que en su momento fue el proyecto de partidos y de financiamiento estatal de las campañas electorales. Algo muy interesante que marca una apertura hacia el pluralismo. Estos son los tres proyectos que considero prioritarios de esta legislatura.

Orlando Fals Borda: Quisiera destacar la ley llamada de "negritudes", que es desarrollo del Artículo Transitorio 55 de la Constitución Nacional, no sólo porque tuve el honor de ser redactor de este artículo, sino porque con aquella ley el país abre las puertas a una rectificación histórica necesaria, respecto del pueblo afrocolombiano.

En la antropología se habían quejado de la "invisibilidad" de estos pueblos. Ahora observo que se han movilizado con entusiasmo en el Pacífico, y que aspiran a asumir posiciones autonómicas a través de nuevas provincias y departamentos, quizás para llegar a la Región Territorial respetando la unidad nacional que antes habían desafiado, con justa razón. Esto me parece inusitado y altamente esperanzador. Porque de los pueblos periféricos, como los del Pacífico, provienen los mayores desafíos a la concepción desarrollista del Estado moderno que tantos males ha causado. En cierto sentido, aunque parezca paradójico, de lo que decidan y hagan los negros del litoral (y los indígenas del Amazonas-Orinoco) depende el futuro económico-ecológico del país, y por eso el bienestar de todos. De allí que me parezca trascendental la ley de "negritudes".

También es importante el proyecto de Ley 129 de 1992 que organiza la Corporación Autónoma Regional del Río

Grande de la Magdalena, así haya quedado un poco etéreo. Un país como Colombia no puede seguir ignorando a su eje fluvial articulador. El descuido actual ha llevado al encarecimiento del transporte masivo, a la amenaza al ambiente natural, a la destrucción de pueblos ribereños y al empobrecimiento de la biodiversidad. Son problemas de fondo que los colombianos tenemos que resolver pronto, si queremos salvar lo que nos queda de lo vivible y hermoso de nuestro país.

Varios autores

Valores para una ética ciudadana: trabajos premiados en el primer concurso de ensayo filosófico "Estanislao Zuleta"

Universidad del Valle, Cali, 1992.

Este breve volumen, recientemente puesto en circulación, recoge los seis trabajos premiados en el concurso de ensayo abierto en 1991, por la Fundación para la Filosofía, de Cali, en torno al tema "Situación social y valores para una ética ciudadana". Concebido como un homenaje al pensador antioqueño Estanislao Zuleta, el certamen pretendía estimular la reflexión de profesores y estudiantes universitarios en torno a la ética civil o ciudadana entre nosotros. Y aunque en la presentación se nos informa que el concurso fue declarado desierto en la categoría estudiantil, los textos ganadores en la categoría profesoral revelan cierta creatividad conceptual y demuestran que el único género filosófico vivo en Colombia es el pensamiento político y moral.

El jurado del concurso, integrado por cinco filósofos académicos y un experto en educación, otorgó el primer premio a "Un sistema de valores para nuestra situación y para nuestro tiempo", de Ángelo Papacchini, otro profesional de la filosofía. Si bien se trata del más pertinente de los ensayos galardonados, por su referencia explícita y constante al contenido ético de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en materia de calidad y originalidad no está a la misma altura de los textos de William Ramírez Tobón y Ángela Calvo, sin duda los mejores de la colección. Papacchini, italiano vinculado desde hace algún tiempo a la Universidad del Valle, es claro en su estilo y prudente en sus

juicios, pero su aporte, que corresponde a la posición centrista o realista de la ética contemporánea, enriquece muy poco la discusión actual sobre democracia y derechos humanos en Colombia. A lo sumo, el ensayo ganador es una buena versión de la sabiduría universitaria acerca del problema de la ética política.

El segundo premio fue adjudicado a "Ética y democracia en Colombia", de Leopardo Tovar, profesor de filosofía en la Universidad de Santo Tomás. Estamos esta vez frente a un trabajo breve y fluido, que plantea la pregunta sobre la naturaleza profunda de la constitución del 91 desde el punto de vista de la ética kantiana en su versión habermasiana. Aunque no resulta particularmente brillante o novedoso, el texto de Tovar incluye reflexiones de interés sobre el nuevo derecho político y concluye con una nota de cauteloso optimismo cuando advierte que la alternativa crítica ante la carta fundamental no consiste en desmeritarla porque después de dos años no ha cambiado a Colombia, sino en potenciar la efectividad histórica de sus aportes.

Valores para una ética ciudadana

Recoge a continuación los cuatro ensayos premiados con mención y recomendados para publicación por el jurado. Por sus méritos intelectuales y literarios se encuentran al mismo nivel que los ensayos de Papacchini y Tovar, e incluso por encima de éstos en dos casos, por lo cual el lector desprevenido se pregunta cuál fue el criterio para discernir los premios y las menciones, sobre todo cuando el libro no reproduce el acta del jurado. Pero a falta de la decisión motivada, la propia calidad de los textos permite valorarlos con facilidad.

"El porvenir de la reforma", de William Ramírez Tobón, es una inteligente reflexión sobre el impacto de la crisis del socialismo real en la Colombia de finales de siglo.

Escrito en esa prosa elegante y rigurosa que ha hecho de su autor tal vez la mejor pluma de la sociología nacional, el texto reivindica el carácter siempre revolucionario de la reforma y la presenta como la verdadera utopía de esta perpleja postmodernidad. De una gran economía expresiva, sin una sola referencia libresca, el texto de Ramírez Tobón es aquí el que más se acerca a la hermosa definición borgesiana de ensayo: una sabia y grata monografía.

El economista y sociólogo Jorge Alberto Valencia, de la Universidad del Valle, también fue mencionado por su escrito "Democracia y formas de sociabilidad política en Colombia". Se trata del más extenso y ambicioso de los ensayos galardonados en el concurso, como que está dividido en nueve secciones, incluye treinta y ocho notas de pie de página y pretende explorar las implicaciones de la dialéctica entre violencia y democracia en el horizonte de la historia colombiana. Su tesis central es que más allá de la democracia política está el cambio social, no ensayado aún entre nosotros. Esta categoría representa quizá la mejor oportunidad de romper y superar el círculo vicioso o circuito positivo de retroalimentación que forman la democracia y la violencia en su simbiótica relación.

"Liberalismo e historicidad: Examen de algunas críticas comunitarias a la meta-ética liberal", de Alejandro Rosas, es el más oscuro y en últimas irrelevante de los ensayos reunidos en el libro que se comenta. Plagado de tecnicismos

filosóficos y citas de textos alemanes, se trata más bien de una ponencia para una reunión de especialistas en Mac Intyre. En este caso, el jurado parece haber extraviado el camino: no estamos en presencia de un ensayo sino más bien de un informe técnico dirigido a los iniciados en una estrecha vertiente de la filosofía ética contemporánea.

El sexto y último de los trabajos recogidos en Valores..., como el de Ramírez Tobón, también hubiera debido recibir uno de los dos premios del certamen. Se llama "Pensar ético: entre la melancolía y la ternura" y su autora es la profesora Ángela Calvo, directora de la carrera de filosofía en la Universidad Javeriana. Es un texto de auténtico temple poético, atravesado por una pasión de pensar que difícilmente se observa en otros filósofos colombianos. Aunque a veces la riqueza metafórica de la escritura desdibuja la argumentación, la propuesta de Calvo apunta más alto y más hondo que la de sus cinco colegas en este libro: insertar la reflexión ética en la polisemia de la realidad, en la plurietnia de la vida, como la sabia articulación de arias y recitativos, es decir, ternuras y melancolías, poesía y prosa, en la ópera barroca y mozartiana.

Junto a un excelente artículo de la socióloga antioqueña María Teresa Uribe de Hincapié, publicado en el número dos de la revista Estudios Políticos, los materiales reseñados constituyen el estado del arte de la reflexión ética en el país. Por su diversidad, por su creatividad y por su voluntad de verdad, ellos nos ofrecen pistas valiosas para avanzar en la construcción democrática en la que estamos empeñados.

Hernando Valencia Villa, Abogado, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

Hernando Valencia Villa

La Justicia de las Armas. Una Crítica Normativa de la Guerra Metodológica en Colombia

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1993.

Para un lector no especialista el subtítulo de este libro podría ser desconcertante. En efecto, para el hombre común, (aún si se tratara del hombre común bien ilustrado de los enciclopedistas) la expresión **metodología o metodológica** solo aparece asociada a la guerra en los manuales de estrategia.

Si los **mass media** se han esmerado en banalizar lo relacionado con la guerra (se anuncian libros como "La guerra de las colas", o manuales de mercadeo que se presentan como la aplicación de guerra de guerrillas contra el competidor), aquí en cambio se retoman las definiciones fundamentales de lo bélico, su también fundamental relación con lo político, se las reformula y a la vez se las aplica al presente colombiano. Con rigor lógico y a la vez con ductilidad se lleva a cabo ese ejercicio para el cual el propio estilo del autor, dado a la prosopopeya y a la retórica en tono mayor, contribuye en gran medida. En efecto, perteneciendo a esa generación de analistas que hace del lenguaje y de sus símbolos parte indisoluble de cualquier problema digno de ser investigado, lo reflexiona, exprime su sentido y el máximo significado de sus connotaciones diversas, sospecha de él, lo vuelve a reflexionar, con todo y ello, Hernando Valencia Pilla cultiva la elocuencia escrita, quiere hacer de su lenguaje un instrumento con el temple que debió tener en la Antigua Roma, o en la Francia jacobina. Las ideas centrales

del libro se expresan mediante frases construidas con una teatralidad epigramática, dignas de ser citadas y como si se pensara de antemano en su posible ingreso a un compendio de sabiduría de nuestro tiempo. Las oraciones construidas para enunciar las hipótesis principales están artísticamente cinceladas como para que sean inscritas en los frontispicios de los palacios del futuro. En otras palabras, puede este trabajo ubicarse en la tendencia más reciente que se propone la revaloración de la retórica y posibilita que "a cualquier texto científico se lo pueda ver, también, como una construcción retórica" como afirma el sociólogo norteamericano Richard Brown. Entre otras, conlleva una contribución terminológica, abandonando el barbarismo violentología, al cual por ironía o por falta de cualquier otro nos habíamos acostumbrado ya, sustituyéndolo por polemología, de estirpe clásica, claro está.

Ahora bien, sin pretender ahorrarle a nadie la lectura, sino más bien incitarlo a ella, tal como la concibe y la formula el autor, la guerra metodológica es aquella que sostienen todavía quienes que habiéndose valido de ella como medio la han convertido en un fin en sí misma, al perder la finalidad política para la cual la emprendieron y parecen incapaces de negociar una tregua productiva. La reedificación del medio, en este caso la guerra es el nudo del problema de la Colombia contemporánea. Y sin pretender dirimir las responsabilidades históricas, lo que se establece con nitidez es que ello no es obra exclusiva de uno de los contendientes. El asunto central no es en todo caso encontrar la génesis histórica del problema, o ponderar la multiplicidad de causas. El asunto central es -hasta donde lo entendimos y para ello volvemos al subtítulo- desarrollar

coherente e implacablemente la "crítica normativa", o en otras palabras formular el tipo de norma que contribuya en verdad a desactivar el conflicto y señalar las condiciones que posibilitan su operancia, su vigencia real.

Al definir el propósito del derecho como la negociación de una tregua productiva, y no el establecimiento de la paz perpetua, se deslinda el campo con las visiones más ingenuas, a la vez que se ubica el análisis en una perspectiva histórica y en la tradición del derecho público europeo desde Hobbes y Grocio hasta Bobbio.

Se puede decir que el texto es tan denso como breve, y que éstas son cualidades adicionales, en todo caso lo epigramático como estilo exige ambas. Y la economía autoimpuesta en la expresión, sumada a las otras cualidades, da como resultado que cada página sea esencial. Por ello, por que cada una de sus afirmaciones busca fundamentarse es que, como veremos, controvertir una de sus ideas centrales requiere de un esfuerzo sistemático y prolijo, así el autor nos haya presentado su obra como un texto "crítico y ensayístico, más que científico y sistemático".

Para comenzar distingue muy bien dos ámbitos del derecho que en la discusión contemporánea han tendido a confundirse: el que tiene su fuente en las disquisiciones teológicas medievales acerca de la guerra justa (*bellum justum*) y la noción, mucho más moderna, acerca del derecho aplicable en situación de guerra (*jus in bello*). Aun cuando en varios capítulos de la historia reciente la interacción entre ellos haya sido bastante intrínseca, como cuando por su fundamentalismo, unilateral e intransigente, los actores y promotores de

la guerra irregular moderna parecen retornar a las nociones de la guerra implacable contra herejes como guerra justa que ya formulará San Agustín.

Pero si Valencia es quien con más claridad ha formulado el deslinde entre esos dos ámbitos remontándose a sus orígenes históricos y teóricos e incluso dividiendo su escrito en dos partes para subrayarlo, no todas las conclusiones que obtiene son consecuentes con esa distinción fundamental. A nuestro entender tal cosa ocurre cuando al inicio de la segunda parte, justamente cuando se refiere a un aspecto en el que "radica la clave del debate" (p. 47), todas las justificaciones a nombre de las cuales se puede emprender una guerra, o desarrollarla como guerra defensiva, quedan comprendidas "en uno y otro caso" dentro de la noción de guerra justa y por ello el desarrollo de las hostilidades difícilmente podría regularse por la ética o el derecho.

Mayor precisión, tal vez por el influjo que en él tuvo la escuela historicista, encontramos en uno de los autores en que se apoya el análisis de Valencia Villa: Carl Schmitt. Es en efecto Schmitt quien habiéndose remontado también a las querellas teológicas encuentra la diferencia remontado en los grados de hostilidad, y los grados de enemistad, como el *quid*, el criterio diferenciador entre la guerra irregular moderna y la guerra tradicional aún cuando esta se desatará como guerra contra el hereje, guerra justa, guerra implacable. Es por que obran con una noción de la persona humana, con una tácita distinción entre lo público y lo privado de la guerra, porque distinguen entre grados de enemistad y de hostilidad por lo que aquellos mismos teólogos de la guerra justa, podían aplicar sin ambages el precepto evangélico (Mateo 5:44, Lucas 6:27) que enseña:

"Amad a vuestros enemigos", y es en esa medida que se diferencian de sus émulo, laicos o no pero seculares, de nuestros días. Una pesquisa etimológica le posibilita a Schmitt encontrar en varios idiomas desde el griego y el latín esa diferencia (también en el inglés arcaico que distingue entre **foe y enemy**) que comporta mantener a toda costa la diferencia entre lo público y lo privado. Si hay proclamas y mensajes que exhortan a exterminar a los herejes ello no comporta la santificación, o la reedificación, de los medios en tanto, como cita Schmitt de un tratadista medieval **Hostis in est cum quo publice bellum habemus... in quo ab inimico deffert, qui est is, quocum habemus privata odia. Distingui etiam sic possunt, ut inimicus sic qui nos odit: hostis qui oppugnat**. Por ello es por cuanto resulta difícil representarse a cualquiera de los estrategas de la guerra irregular, o a cualquiera de sus protagonistas, observando esa diferencia, guiándose de modo genuino por el precepto evangélico, o relativizando la hostilidad. La guerra irregular moderna tiene como característica ese grado absoluto de hostilidad de la que parte, y por ende la prescindencia de la distinción entre lo público y lo privado de la guerra. Uno no podría representarse a ninguno de los estrategas de la guerra de guerrillas, en ninguna de las latitudes, de Lenin al Che Guevara, recitando aquel precepto evangélico, y aplicándoselo individualmente, en privado, a quienes componenda clase enemiga. El mismo Che Guevara que ha definido al guerrillero como "el escalón más alto de la especie humana" y quien profesa el humanitarismo en ciertas situaciones de combate, cuando las cosas van bien, es el que anota, implacable, en su diario de Bolivia: "La base campesina sigue sin desarrollarse; aunque parece que

mediante el terror planificado, lograremos la neutralidad de los más, el apoyo vendrá después". ("Resumen del mes", abril de 1967).

Y, a mayor abundamiento, siguiendo a Schmitt, la intensidad de este tipo de guerra en lo que tiene de irregular, la absolutización que comporta, está determinada por el grado de formalización, de regularización de su contrario dialéctico: el ejército público y regular, como ejército nacional, y el derecho de gentes cristalizado en códigos internacionales. Y es de allí de donde provienen todas las dificultades en la aplicación del derecho humanitario o derecho de gentes a esta modalidad de guerra. No se trata entonces de un simple retorno a los argumentos y justificaciones medievales de la guerra justa, sino de una modificación sustancial.

Lo que nos remite a otra formulación controvertible del texto de Valencia: acerca de los orígenes de la guerrilla en la historia. Subsume dos aspectos en uno cuando afirma: "Francis Lieber (1798-1892), quien fue el primero en proponer la aplicación de las leyes y costumbres de la guerra en un conflicto intestino de grandes proporciones, como fue la guerra civil norteamericana (1861-1865), **en la cual se inauguró la táctica de la guerra de guerrillas** (p. 57. Subrayado nuestro), un desliz histórico que constituye una de las pocas inexactitudes de este texto, (las restantes son tipográficas) pues como toda la literatura sobre esta temática lo ha venido señalando, el fenómeno como tal aparece en el curso de las guerras napoleónicas y su primera expresión teórica, la primera conceptualización de su significación táctica y estratégica se halla en Clausewitz, tantas veces citado por el propio Valencia Villa. En verdad ya en el Libro VI de la guerra, capítulo

XX y refiriéndose a las guerrillas españolas de 1808 y a las rusas de 1812, Clausewitz afirma que "El siglo XIX ha visto el fenómeno de las poblaciones armadas, hasta entonces desconocido en la Europa civilizada" fenómeno que allí mismo atribuye a una "consecuencia ineluctable de la intensidad creciente de la guerra" (Sobre la importancia de estas páginas de Clausewitz y del curso que sobre **Der Kleine Kriege** dictará en Berlín así como sus anotaciones sobre la resistencia española a Napoleón, han escrito suficientemente tanto Schmitt en su Teoría del Partisano, como Raymond Aron en Clausewitz et la guerre populaire, Institut de France, 1972). Uno de los autores referenciados en la bibliografía, Michel Veuthey, (**Guérilla et Droit humanitaire**, Geneve, 1976) tras un examen exhaustivo, en el Capítulo III y en las conclusiones, formula el porqué de las inadaptaciones del derecho humanitario a la guerrilla contemporánea. Aunque ninguna de estas dificultades la omite Valencia en los presupuestos de su análisis, y aunque parte de la constatación de que el potencial ético y jurídico de la guerrilla se ha agotado por su propia descomposición, no problematiza la aplicación de ese derecho y subraya la responsabilidad, mejor la ineluctabilidad que para el Estado tiene la aplicación de ese derecho.

Por otra parte, extremando la sutileza y el rigor de su análisis, Valencia Villa se propone desanudar la intrincada discusión acerca de cómo calificar, en los términos del derecho de guerra, las acciones guerrilleras, así:

Los actos y hechos necesarios para realizar el propósito rebelde, tales como los ataques a objetivos militares legítimos, ejecutados por medio o métodos de combate igual-

mente legítimos quedan subsumidos en el delito político básico o inicial" (p. 94), y

La violencia política enderezada contra objetivos civiles o militares combinados, y mediante métodos proscritos por la ética de la guerra, encaja en la delincuencia común (Ibid).

Si en teoría suena clara, lo difícil son sus desarrollos reglamentarios y su aplicación operativa en situación de combate. En todo caso el aporte conceptual de Valencia Villa en este punto y en la aplicación al caso colombiano de la doctrina internacional acerca de la beligerancia es de tal calibre que, como se exponía en la presentación de esta obra, ha influido decisivamente en la jurisprudencia de la nueva Corte Constitucional. (Se mencionaba la sentencia 574 de 1992). En particular por ubicarse en situaciones-límite, pues, como se dice, la situación excepcional tiene para la jurisprudencia la misma significación que el milagro para la teología.

Para seguir con su manera de ilustrar la problemática, Valencia se esfuerza en medir las distancias temporales y espaciales, que van de la Haya como epicentro del Derecho Internacional en cuestiones bélicas, a Ginebra, Suiza, como epicentro del Derecho Humanitario, y, en fin, a Ginebra (Valle) como ejemplo de un convenio humanitario doméstico en el marco del conflicto interno intensificado en la Colombia de nuestros días. Pero no siempre aparecen absueltas en la Colombia de nuestros días. Pero no siempre aparecen absueltas las dudas del lector acerca del proceso deductivo y de la operatividad real.

Admirador a todas luces de la Constitución del 91, en particular de la incorporación del derecho humanitario para el conflicto interno (Art. 93), no puede decirse de este texto lo que ha dicho un analista externo de la "ilusión jurídica", o "superstición jurídica" como marca de la cultura colombiana: "que parece creer que cuando existe un problema basta con promulgar una ley para que desaparezca" (Gilhodes). El propio Valencia ha medido todas las distancias históricas entre las condiciones en que se incorporó el llamado entonces Derecho de gentes a la legislación nacional (Art. 91 de la Constitución de Rionegro) y el presente. Aun cuando no subraya lo suficiente que aquel artículo fuera sistemáticamente invocado por todos aquellos que se insurreccionaban contra el gobierno radical, por todos aquellos que finalmente tuvieron éxito al abolir esa constitución mediando un triunfo en el terreno de las armas y que para éste, para el triunfo en el terreno de las armas y que para éste, para el gobierno radical, solo entrañaba restricciones. Pues tras haber hecho uso abundante de las posibilidades y franquicias que les otorgaba como insurrectos, fueron los triunfadores quienes declaran, ya como gobernantes, su abolición. Tal vez por ello, estando vigente la de Rionegro es que la reglamentación en el Código Militar del 81, libro IV, acerca del derecho de gentes observable por los jefes de operaciones militares excluye los medios considerados pérfidos, todo acto contrario al honor, entre ellos el engaño, "introducirse cerca del enemigo con falsas apariencias para atentar contra su vida" (Art. 1043) e imponen el que el combatiente no disimule ni finta su carácter excluyendo a todo aquel que se mimetice usando el uniforme y los distintivos del contrario (Art. 1045), en otras palabras, cualquier guerrilla que quisiera observarlo y

acogerse a sus beneficios debería simultáneamente renunciar a sus métodos específicos de combate.

Constituyendo la más formidable crítica a la hipóstasis, a la reedificación de los medios en desmedro de los fines por parte de quienes apelan a la guerra, es algo paradójico (y sin duda resolver la paradoja requerirá una obra distinta) que el libro concluya invocando a "lo mejor del pensamiento democrático contemporáneo", (la trilogía Hannah Arendt, Ánges Heller, y Norberto Bobbio) en tanto "subraya la trascendencia de los procedimientos con relación a los objetivos, pues la pregunta fundamental *de* la ética no *es si* el fin justifica los medios sino más bien si los medios justifican el fin"... (p. 124). La paradoja consiste en que tal cual ideólogo de la guerrilla actual podría creer que la última parte del enunciado es una justificación de su accionar.

Fernando Cubides, Sociólogo, profesor de la Universidad Nacional.

Francisco Leal Buitrago y Andrés Dávila Ladrón de Guevara

Clientelismo. El Sistema Político y su Expresión Regional

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales y Tercer Mundo Editores, Bogotá. 1991.

Desde mediados de los años setenta el tema del clientelismo inundó la controversia pública. El término mismo se convirtió, antes que en una categoría explicativa, en vocablo injurioso apto para lanzar cual guijarro al rostro del adversario político. Una argumentación de fuerte coloración moralista se complacía en presentar al clientelismo como una especie de excrecencia maligna aparecida inexplicablemente en el organismo sano de los partidos tradicionales.

El libro de Leal y Dávila desecha la afectación maniquea y toma las necesarias distancias frente al objeto de estudio. Esfuerzos similares se habían iniciado desde mediados de los años setenta con el trabajo de Fernán González y Miranda Ontaneda y que fueron a su vez continuados por otras investigaciones.

La obra está integrada por dos grandes partes. En la primera se aborda el Clientelismo en su dimensión macrosocial y desde una perspectiva nacional al paso que en la segunda se entrega una descripción y análisis del fenómeno en el ámbito regional: el municipio santandereano de Rionegro. El libro contiene además introducción y conclusiones y está precedido por un prólogo de Alfredo Molano.

Quizá resulte más conveniente empezar el comentario a la inversa de la exposición, es decir, por la segunda parte. Los autores tomaron a Rionegro como el escenario

adecuado para la elaboración de "... un modelo de Clientelismo a nivel municipal para ser utilizado en otros estudios locales", p. 109.

En Rionegro se distinguen dos regiones sociogeográficas: una zona alta, asiento de una dinámica economía cafetera integrada por pequeños y medianos productores y una zona baja más bien deprimida. La región cafetera ha resultado muy propicia para el florecimiento del sistema del Clientelismo. En ella los campesinos forman la clientela al paso que empresarios y comerciantes medios suministran los cuadros dirigentes. En cambio en la zona plana el terreno no ha sido el más abonado para su desarrollo. Aquí se han generado en la población fenómenos que escapan al control clientelista y que alimentan lealtades políticas alternativas. Resulta muy interesante la constatación que hacen los autores sobre la adecuación de instituciones económicas a los mecanismos del Clientelismo. La más importante de ellas para Rionegro es la Federación Nacional de Cafeteros cuyos recursos han contribuido a fortalecer la influencia del grupo político dominante. En la misma constelación han actuado otras instituciones como la Caja Agraria, la Caja Popular Cooperativa, la Federación de Cacaoteros, etc.

Con detalle, los autores presentan la articulación de los diversos elementos e instancias que integran la red municipal del Clientelismo. El centro de gravedad del sistema lo constituye el Concejo Municipal desde el cual el grupo hegemónico ejerce el control sobre la alcaldía, la tesorería municipal y la personería. El clientelismo en la esfera local actúa en conexión con los niveles departamental y nacional a cuyos recursos

accede por intermedio de varias dependencias oficiales.

El libro cobra notable animación cuando describe y analiza el ascenso político de Don Tiberio Villareal, referencia central del sistema clientelista en Rionegro, y más allá. El triunfo de la ANAPO en las elecciones de 1970 refleja una crisis de la influencia del bipartidismo en un municipio liberal de larga data. En la lucha por la recuperación del control político para el liberalismo, Tiberio Villareal sustituye según lo subrayan los autores, el tradicional estilo de dominación y a los viejos cuadros políticos que lo alimentaban y reproducían.

De procedencia humilde Villareal despliega tanto su capacidad de trabajo, su habilidad de rábula, la experiencia administrativa, en el empeño de reconstruir la hegemonía política. En esa empresa levanta al tiempo la complicada arquitectura del "moderno clientelismo" en Rionegro. A partir de esta base don Tiberio establecerá nexos con "el faccionalismo regional" mediante la alianza de la corriente que él encabeza: **Insurgencia Liberal** con el grupo que en Santander acaudilla Rodolfo González García. Desde la Asamblea departamental y luego como representante en la Cámara el líder de Rionegro fortalecerá su poder en el sistema clientelista. Como testimonio material de esa parábola política irán quedando aquí y allá en Rionegro un centro recreacional, una discoteca, un salón de reuniones, planes de vivienda. Son "las Obras" sin las cuales no hay clientelismo que valga.

No obstante las pretensiones de amplio cubrimiento, el clientelismo deja zonas sin cubrir y grupos sociales sin atender. En Rionegro el sistema casa muy bien con la estructura social prevaleciente en

la región cafetera del municipio pero no se aviene con la que domina en la zona baja. En los vacíos que deja el clientelismo o en las exclusiones que genera advierten los autores el terreno sobre el cual han prosperado fuerzas alternativas como la Unión Patriótica entre 1986 y 1988 o El Frente de Izquierda Liberal Auténtico de Horacio Serpa Uribe por el mismo tiempo. Entonces, cuando no se puede mantener la votación con favores y la pericia leguleya se agota, el clientelismo no tiene reatos para acudir a la violencia institucional o paramilitar si la situación aprieta. De esta manera también en Rionegro se sacó de la escena política a la U.P.

Tiene gran interés en el trabajo de Leal y Dávila la sección dedicada al estudio de la relación entre la Acción Comunal y el sistema político. Las 73 juntas que integran la organización en Rionegro constituyen en la mayoría de los casos eficaces núcleos de apoyo del sistema clientelista. Al respecto los autores concluyen: "Por esto, la acción comunal se ha convertido en Rionegro en la principal y casi exclusiva forma de organización de la comunidad", p. 236 y en poderoso factor "desarticulador" de organizaciones diferentes.

A partir de la afirmación reiterada en varios lugares sobre el origen predominantemente estatal de los recursos financieros del clientelismo se muestra tanto las fuentes de obtención como los mecanismos de circulación. La cuestión de los recursos no se agota en el tema por cierto famoso de los auxilios, sino que se extiende al manejo clientelista de fondos del presupuesto ordinario. Este último aspecto habría que tenerlo en cuenta para no caer en la ingenuidad de asociar la desaparición de los auxilios a una especie de muerte por consunción del

clientelismo. En la exposición se alude también a los aportes que recibe el sistema de parte de agencias privadas y de "... los fondos provenientes del narcotráfico", de los cuales se dice que "indudablemente son de gran peso", p. 343. Esto último no se documenta.

La primera parte del libro se ocupa del clientelismo como fenómeno macrosocial en el plano nacional. De manera clara los autores recogen los elementos centrales de la crisis del sistema político que se han señalado en diagnósticos anteriores y agregan matices nuevos. La óptica desde la cual se mira la crisis es la del clientelismo. Este, según Leal y Dávila ha jugado el papel de catalizador de la actual crisis política nacional.

En varios pasajes de la obra se consignan definiciones del clientelismo. Quizá la más comprensiva de ellas sea la siguiente: "Es el moderno clientelismo político mercantil alimentado por el Estado y sustentado en el antiguo valor social de las lealtades. Se caracteriza por la apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos", p. 47.

El surgimiento del moderno clientelismo político mercantil se asocia, ante todo, al Frente Nacional con respecto a cuya iniciación los autores establecen un antes y un después en "una visión diacrónica". Se advierte que el trabajo "no es historiográfico", aunque en realidad no se llega a saber qué tipo de problemas resuelve la distinción entre lo diacrónico y lo historiográfico.

Hasta el Frente Nacional se pueden anotar, entre otras, las siguientes características del sistema político en el país: la dirección política estaba integrada por los: "jefes naturales", el sectarismo era el "activador de la dinámica

partidista", el poder político se sustentaba en la ideología de adscripción y en la disciplina nacional de los partidos.

Con el Frente Nacional se produjo el eclipse de los liderazgos nacionales que fueron sustituidos por "... la especie regional denominada 'clase política'. La convivencia burocrática y el interés mercantil ocuparon el lugar del sectarismo y la disciplina mercantil ocuparon el lugar del sectarismo y la disciplina nacional. Se produjo una situación de corrupción administrativa generalizada. La competencia por acceder a los recursos del Estado coartó la posibilidad de una oposición política institucionalizada. Señalan finalmente los autores que fenómenos como el narcotráfico y el paramilitarismo han sido fundamentales para la reproducción del clientelismo.

Si bien en el libro de Leal y Dávila predominan la novedad y los aportes no sólo con respecto al clientelismo sino también al proceso político general del país, hay aspectos que dejan cierta insatisfacción al contrastarlos con los objetivos que se fijaron los autores y otros que suscitan reparos. En este orden de ideas cabe señalar como lo más importante, el fracaso en el intento de construcción de un modelo global del clientelismo. Sin duda muchos de los elementos aportados en el trabajo formarán parte del esquema de conjunto, pero la elaboración de este, permanece aún en perspectiva.

Por momentos se tiene la impresión de que al convincente modelo de análisis del clientelismo a nivel local, formulado a partir del caso de Rionegro se le insufla aire para convertirlo en el modelo nacional. Sin embargo, existen hasta el presente enormes vacíos en la

investigación empírica sobre el clientelismo que no pueden ser cubiertos del todo por la intuición sociológica. Esto tiene particular aplicación si se piensa en las grandes ciudades. El contraste entre el antes y el después del sistema político en relación con el frente Nacional produce un buen efecto didáctico pero abulta con exageración las diferencias entre los períodos. Por el camino de los ejemplos puede aclararse mejor el sentido de esta observación. La disciplina nacional de los partidos fue siempre ave de paso en las formaciones políticas tradicionales las cuales tuvieron el sentido de elásticas articulaciones federalistas. Antes que una evolución lineal de la disciplina nacional de los partidos hacia su dislocación regional, lo perceptible es la sucesión de etapas de cohesión nacional y de dispersión regional.

A su turno la contraposición entre sectarismo doctrinario e interés burocrático para los períodos señalados, puede tomarse apenas como cuestión de énfasis. En la intransigencia conservadora hacia la República Liberal influye de manera importante la reducción del empleo estatal como consecuencia de la crisis económica de 1929-1932. Dirigentes de base del conservatismo comprendían bien la consigna laureanista de "abstención integral" cuando libraban una lucha a muerte en defensa de los 3 ó 4 empleos que agotaban la capacidad burocrática del municipio. El sectarismo resultaba funcional a la defensa de intereses pragmáticos apenas encubiertos por el discurso ideológico.

Tienen razón los autores al relacionar corrupción administrativa y clientelismo bajo el Frente Nacional. Sin embargo habría que señalar que en anteriores períodos históricos el sistema vivió situaciones de corrupción administrativa

generalizada como es el caso de los años finales de las hegemónicas conservadora y liberal en el presente siglo.

Con cierta inadvertencia conceptual se tiende a colocar el signo de igualdad entre sistema político y clientelismo bajo el Frente Nacional. Al respecto se anota: "De esta forma, el sistema colombiano ha llegado a ser el "sistema político del clientelismo", p. 37. Sin embargo diversos elementos del sistema político, algunos de los cuales se señalan en el libro mismo, giran en órbitas diferentes a la de las relaciones de clientela. Ello no quiere decir que funcionen mejor, significa tan solo que se encuadran en otro orden de relaciones. En tal sentido pueden mencionarse la relativa autonomía del poder ejecutivo, el funcionamiento de las Fuerzas Armadas, el diseño de la política económica, etc., todos aspectos centrales en el concepto de sistema político.

No obstante las observaciones críticas que se pueden formular, con seguridad el lector encontrará que en el trabajo de Leal Buitrago y Dávila Ladrón de Guevara, predominan con ventaja los momentos positivos tales como: el logro de un modelo para la investigación del clientelismo a nivel regional, el esclarecimiento de aspectos relevantes del funcionamiento del sistema político colombiano, la sistematización de un conjunto de observaciones sobre la crisis política. En un tiempo razonable se verá que el libro habrá cumplido una de las metas señaladas por los autores en la introducción: "Este estudio busca complementar en parte las deficiencias existentes, pero, ante todo, pretende estimular una línea de investigación prioritaria para la comprensión de la política", p. 19.

Medófilo Medina, Historiador, profesor de la Universidad Nacional.
Alexander Jeffrey C.

Las teorías sociológicas desde la Segunda Guerra Mundial. Análisis Multidimensional

Editorial Gedisa. Barcelona, 1989.

Este libro está conformado por un grupo de 20 clases que el autor dictó en la Universidad de California. El libro tiene como referencia de evaluación para la teoría sociológica la teoría parsoniana asumida críticamente. La posición crítica tiene que ver sobre todo con los aspectos teóricos que Parsons no desarrolló en contra de sus promesas, y que hacen que, según Alexander, a partir de la época de los 80 los críticos de Parsons dejaron de ser tales para pasar a establecer sus propias tradiciones.

El libro parte de establecer la teoría parsoniana en sus desarrollos particulares, período inicial (La estructura de la Acción Social); período intermedio (Ensayos de Teoría Sociológica y el Sistema Social) y período tardío (Economía y Sociedad: entre otros). El estructural funcionalismo es presentado como el modelo de teoría que explica la dinámica del desarrollo de la teoría sociológica de la Segunda posguerra, ya que presenta el foco que ha permitido que de sus debilidades surjan las distintas teorías que intentan superarlo (Teorías de conflicto, del intercambio, interaccionismo, etnometodología, hermenéutica, marxismo).

Partiendo de la necesidad de la teoría en su propiedad característica de formar conceptos de alcance general, el autor trata de revisar las concepciones que sobre la acción y el orden tienen tanto el

modelo a criticar (el estructural funcionalismo) como las alternativas críticas. De ahí surge el hilo conductor del libro. Parsons no da cuenta del componente voluntarista de su primitiva concepción de la acción. Los críticos han exagerado ésta debilidad, pero ésta es una falencia real. Así mismo se ha insistido en que Parsons enfatiza demasiado el componente normativo de la acción en desmedro de las condiciones. El modo en que la acción y el orden permiten servir como marcos de referencia de la teoría a criticar tiene como fundamento la distinción entre presuposiciones de la teoría y hechos empíricos. Las presuposiciones pueden tratarse autónomamente (Las concepciones sobre el orden y la acción) y no se confunden con creencias o ideologías, porque tienen una lógica. El orden puede ser individual o colectivo. La acción más voluntarista o determinista.

Desde el punto de vista de la estrategia para desarrollar la crítica, Alexander aprovecha una indicación hecha por Parsons en su primera obra. Consiste en reconocer que no todos los conceptos de la teoría son igualmente claros y precisos, que hay algunos vagos y ambiguos que tienen un lugar dentro de la teoría, y que no se puede pretender aclararlos o superarlos por su falta de claridad; son necesarios. Si se pretende erradicarlos la teoría se simplifica demasiado y errará. Aquí parece que Alexander pretendiera acentuar lo negativo de estos conceptos residuales, como los denomina Parsons y no advirtiera el aspecto positivo que Parsons les ve. Claro que puede sugerirse la discusión de si Parsons no tiende a clasificar a lo largo de su trabajo estas categorías residuales y en qué medida aplicando su mismo diagnóstico de "la estructura de la acción social" ha simplificado demasiado (p.e. en su

modelo A.G.I.L.). Pero se podrá contrargumentar diciendo que éste es el desideratum de toda ciencia, la abstracción general y su corolario la simplificación conceptual o económica de pensamiento. La cuestión queda abierta.

Con estos puntos de partida pasa a revisar seis posiciones teóricas:

1. Teoría de conflicto. surge porque llena el vacío que el "normativismo" de Parsons deja. Acentúa los rasgos que las condiciones y restricciones materiales poseen en las sociedades y en el emergente problema del conflicto que pone en tela de juicio la integración que postula el funcionalismo, dado su enfoque predominantemente normativo. Lewis Coser y John Rex son puestos como puntos de referencia. Aunque es soba todo de este último del que se ocupa especialmente; conflicto de intereses y coacción, he ahí la clave para la comprensión de lo social, estos elementos informan la acción y la tregua emergente. En esta tregua que los intereses pueden tener ve Alexander la introducción de la categoría residual de los valores comunes que están presentes en toda sociedad o grupo. Pero desde el punto de vista teórico advierte que esto no esta asumido por la teoría, sino apenas admitido residualmente, marginalmente. Esto es importante por que, a pesar de que se reconoce la teoría del conflicto ha tenido y tiene mucha importancia en los estudios empíricos, estos se resienten de esta falencia en la consideración de los valores por parte de la teoría. Esto explica el énfasis en la coerción, hasta el punto que un teórico de esta influencia, Randall Collins, propone que el concepto de

"norma" debería eliminarse del lenguaje de la sociología, (p. 129.).

2. La teoría del intercambio, la heredera en lo social de la economía clásica (preponderantemente la perspectiva del sentido común) y en forma más particular de algunas insinuaciones de Simmel y del recientemente desaparecido Skinner. "La sociología debe describir la conducta y no las reglas" (p. 138), su enfoque de la acción es estrictamente el del individuo racional, que se comporta de acuerdo a sus intereses y el orden que se concibe es un orden de este tenor "Ice hombres honestos admiten sin rodeos que están motivados por la codicia, y la armonía se restaura una vez que se dividen los despojos" (p. 135). Homans se ve impelido a introducir lo que su enfoque reductivo explícitamente separa, valores o creencias que trascienden los intereses. Así p.e., cuando trata de la justicia.

3. El interaccionismo simbólico. Partiendo de Mead y de la interpretación que de éste hace Blumer, este desarrollo individualista de la acción que pone énfasis en el papel del significado de la acción, elaborando una teoría de los signos y los símbolos que ve como factores explicativos de las distintas interacciones sociales. Señala Alexander que Blumer enfatiza el individualismo de Mead y que allí donde Homans critica a Parsons por no tener en cuenta al individuo, Blumer lo critica por no ser suficientemente individualista. Asimismo que Blumer insiste en que "las personas insertan la interpretación entre el estímulo y la respuesta". La posición de Blumer es la del individualismo normativo; la explicación del orden dentro del interaccionismo supone por lo menos cuatro matices (Becker, R. Ilzner, M.

Kuhn, J. Gusfield). Sin embargo el más interesante desarrollo lo presenta E. Goffman, este discípulo de Blumer y sus sucesores, habla de lo que Haberman denomina acción dramática, es decir, el individuo se presenta en un escenario y por lo tanto es un actor, tiene que dar impresiones y para esto tiene una gama de posibilidades con el objeto de controlar a los demás. El punto capital del interaccionismo es la concepción azarosa del orden, hasta el punto de que tomemos conciencia de cuan contradictoria es la expresión.

4. La etnometodología fundada por H. Garfinkel en 1960 recoge a su manera el legado de la fenomenología (Husserl y Schutz) de fondo filosófico individualista. Al contrario de la ruta hegeliana de Dilthey que insiste en el componente "objetivo" de la mente quiere a través de sus estudios explicar los acomodamientos que es necesario realizar para que el mundo se nos presente como "ingenuamente" natural. En que el mundo se nos presente como "ingenuamente" natural. En esta tarea incluso acude a ver el papel que la analogía tiene en la acción. Para llevar a cabo sus estudios acude a experimentos de ruptura que cuestionan la aparente validez de los distintos órdenes sociales. Y en los estudios más recientes se insiste en que p. e., el orden en una conversación está dado por elementos dados en el curso de ella. En la etnometodología la interpretación se contrapone a lo normativo, entendido este último como lo colectivo que hay que explicar por la apelación al individualismo de la interpretación.
5. La sociología cultural a través de la hermenéutica apoyada en Dilthey,

Gadamer y Ricoeur hace valer lo que las corrientes anteriores descuidaban, el enfoque colectivo del orden. Aquí sobre todo subraya el papel de un discípulo de Parsons, el antropólogo Clifford Geertz. sin embargo considera que a pesar de su concepción de la cultura y lo normativo, yerra por su relativismo. Es interesante frente a éste cómo Alexander parte de considerar que Geertz falla en una intención que estaba fundada en Parsons, la necesidad de profundizar en las pautas normativas, que Parsons había descuidado pero no excluido. Es decir era una tarea a realizar, sin embargo Geertz al recaer en el relativismo (desvalorizando el alcance de los conceptos) no logra superar, a los ojos de Alexander, esta falencia de Parsons. El resultado es la autonomía de los valores, que da un perfil anti-determinista y se concentra en estudiar los sistemas de símbolos. El corolario es casi negar la importancia de la teoría a favor de la interpretación.

6. El marxismo. Recuento más o menos fiel de la trayectoria como teoría social y el papel que tuvo como contradictor del funcionalismo. Se concentra en la figura de H. Marcuse y su papel como teórico que explica la persistencia del capitalismo, así como la dificultad (el dilema, es un termino favorito de Alexander) de conciliarlo con un determinismo económico que Marcuse transforma en determinismo tecnológico como explicación del conformismo de los obreros dentro del capitalismo.

Finalmente el epílogo muy breve insiste en el carácter multidimensional que la teoría sociológica debe tener como garantía para superar las unilateralidades de los enfoques examinados en las

distintas concepciones. En principio hace referencia a la necesidad de sintetizar corrientes micro y macrosociológicas. Deja en claro que "la interpretación y reinterpretación de teorías pasadas es una senda posible para el nuevo movimiento de la teorización sociológica" (p. 300), que recuerda la afirmación de Weber, "los mayores progresos en el campo de las ciencias sociales se ligan **de hecho** con el desplazamiento de los problemas culturales prácticos y cobran la forma de una crítica de la formación de conceptos" (Ensayos de metodología sociológica. p. 95).

Alfonso Fiza, Sociólogo, profesor de la Universidad Nacional.

TRANSICIONES POLÍTICAS Y PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Angelika Rettberg* y Pilar Gaitán**

Acuña, Carlos (et. al.), *Democratización, modernización y actores socio-políticos: ¿hacia un nuevo orden estatal en América Latina?*, Buenos Aires, CLACSO-Argentina, 1988.

Alcántara, S. Manuel, "¿Dónde encajan las democracias electorales latinoamericanas?", en *América Latina Hoy*, No. 2, Madrid, noviembre de 1991.

Alberti, Giorgio, "Democracy by default, economic crisis, movimientismo, and social anomie in Latin America, Mimeo., Bologna, Università di Bologna, Facoltà di Scienza Politiche-CESDE, 1991.

Almond, Gabriel, "Capitalism and Democracy", *PS- Political Science and Politics*, septiembre de 1991.

Amin, Samir, "El problema de la democracia en el Tercer Mundo contemporáneo", en *Nueva Sociedad*, No. 112, Caracas, marzo-abril de 1991.

Ansaldi, Waldo, "Gobernabilidad y seguridad democrática", en Comisión Sudamericana de Paz, *Documentos de Estudio*, No. 1, Santiago de Chile, junio de 1991.

Arismendi, Rodney, "Los nuevos problemas de América Latina al

tramontar los ochenta y el papel de la izquierda", en *América Latina*, No. 7, Moscú, Academia de Ciencias Sociales de la URSS-Instituto de América Latina, Editorial Progreso, 1990.

Ascher, William, *Shaming for the Poor: The Politics of Redistribution in Latin America*, Cambridge-Massachusetts, Harvard University Press, 1984.

Athey, Lois E., "Democracy and Populism: Some Recent Studies", en *Latin American Research Review*, Vol. 19, No. 3, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1984.

Bachrach, Peter, *The Theory of Democratic Elitism. A Critique*. Washington D.C., University Press of America, 1980.

Baloyra, Enrique (ed.), *Comparing New Democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Boulder-Colorado, Westview Press, 1987.

"Democracia y Desarrollo", en *Contribuciones*, No. 2., Buenos Aires, abril-junio de 1989.

Barba Solano, Carlos, Barros Horcasitas, José Luis y Hurtado, Javier (comps.), *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, México D.F., FLACSO-México-Editorial Miguel Ángel Porrúa, noviembre de 1991, 1a. edición.

Barros Horcasitas, José Luis, Hurtado, Javier y Pérez Fernández del Castillo, Germán, *Transiciones a la democracia y reforma del Estado en México*, México D.F., FLACSO-México- Editorial Miguel Ángel Porrúa, agosto de 1991, 1a. edición.

* Politóloga, investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

** Politóloga, profesora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales

Bartra, Armando (et. al.), *Desigualdad y Democracia*, México, Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., 1992.

Bejarano, Ana María, "Democracia y sociedad civil: una introducción teórica", en *Análisis Político*, No. 15, Bogotá, enero-abril de 1992.

Bilar, S., *Transición, socialismo y democracia*, México, siglo XXI Editores, 1979.

Chile: Experiments in Democracy, Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues, 1986.

Bingham, Powell, G., *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge, Harvard University Press, 1982.

Bobbio, Norberto, "¿Are there Alternatives to Representative Democracy?", en *Telos*, Vol. 35, primavera de 1978.

Democracy and dictatorship: the nature and limits of state power, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1989.

Boeninger, Edgardo y Alfonsín. Raúl, "Gobernabilidad y política", en Comisión Sudamericana de Paz, *Documentos de Estudio*, No. 2, Santiago de Chile, julio de 1991.

Bollen, Kenneth y Jackman, Robert, "Political Democracy and the Size Distribution of Income", en *American Sociological Review*, Vol. 50, agosto de 1985.

Booth, John A., "Political Participation in Latin America: Levels Structure, Context,

Concentrations, and Rationality", en *Latin American Research Review*, Vol. 14, No. 3, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1979.

Borón, Atilio, "The right and the struggle for democracy in Latin América", en *Conference Paper*, No. 35, New York, Columbia University Press, 1990.

Brenner, Philip, "El Congreso de los Estados Unidos y la transición a la democracia en Latinoamérica", en *Cono Sur*, Vol. 8, No. 2, Santiago de Chile, marzo-abril de 1989.

Brunner, José Joaquín, "Chile: claves de una transición pactada", en *Nueva Sociedad*, No. 106, Caracas, marzo-abril de 1990.

Bustamante, Luis, *Estrategias para el Desarrollo de la democracia: el caso del Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1989.

Calderón, Fernando (et. al.), "Marginalidad, movimientos sociales y democracia", en *Proposiciones*, No. 14, Santiago de Chile, 1987.

Más plural, más progresiva... (la consolidación democrática en Bolivia)", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988, pp. 47-50.

Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario, "Hacia un nuevo orden estatal en América Latina: veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre", en *Revista Paraguaya de Sociología*, No. 77, Asunción, enero-abril de 1990.

Camacho, Álvaro y guzmán, Álvaro, "Violencia, democracia y democratización en Colombia", en *Nueva Sociedad*, No.

101, Caracas, mayo-junio de 1989. Cammack, Paul, "Democratization: A Review of the Issues", en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 4, No. 2, 1985.

Carmagnani, Marcello, Estado y Sociedad en América Latina, Barcelona. Editorial Critica, 1984. Castro, Nils, "Democracia. ¿la que nos dieron o la que queremos?", en *Coppal*, Año 1, No. 3, México D.F., noviembre-diciembre de 1990.

"¿Democratizar, sí, pero a quién y cómo?", en *Coppal*, Año 1, No. 3. México D.F., noviembre-diciembre de 1990.

Cavarozzi, Marcelo, "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 74, Madrid, octubre-diciembre de 1991.

Cavarozzi, Marcelo y Laudi, Oscar, "Argentina: crisis y postransición", en *América Latina Hoy*, No. 2, Madrid, noviembre de 1991.

CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990.

CEREC, *Colombia piensa la democracia: iglesia, partidos políticos, medios de comunicación, escuela, gremios y sindicatos frente al sistema político colombiano*, Bogotá, Ediciones Unian-des-CEREC, 1989.

Collier, David (comp.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1985.

Collier, David y Berins Collier, Ruth. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin América*,

Princeton-New Jersey, Princeton University Press, 1991.

Combellas, Ricardo, "La democratización de la democracia", en *Contribuciones*, No. 1, Buenos Aires, enero-marzo de 1990.

Comisión de Estudios sobre la Violencia, *Colombia: Violencia y Democracia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1987.

Comisión Sudamericana de Paz, "¿Cuáles son los desafíos en la democracia?", en *Carta Informativa*, No. 5, Santiago de Chile, septiembre de 1989.

"Obstáculos y desafíos de la gobernabilidad", en *Carta Informativa*, No. 8, Santiago de Chile, agosto de 1990.

"Los nuevos espacios de la ciudadanía", en *Carta Informativa*, No. 8, Santiago de Chile, agosto de 1990.

"Gobernabilidad, entre el autoritarismo y el populismo", en *Carta Informativa*, No. 9, Santiago de Chile, noviembre de 1990.

"Propuesta sobre la gobernabilidad, integración y paz regional en América del Sur", en *Carta Informativa*, No. 10, Santiago de Chile, enero de 1991.

Conaghan, Catherine M., "Democracy by Attrition: parties, civil society and political order in Ecuador", Mimeo., 1985.

Technocrats, Capitalists and Politicians: Economic Policy-Making in Redemocratized States (Bolivia, Ecuador, Perú), Washington D.C., The Helen Kellog Institute for International Studies, 1987.

Conaghan, Catherine y Espinal, Rosario, "Unlikely Transitions to Un certain Regimes? Democracy without Compromise in the Dominican Republic and Ecuador", en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 22, Part 3, Cambridge- Massachusetts, Cambridge University Press, octubre de 1990.

Connif, M., *Latín American Populism in Comparative Perspective*. Albuquerque, University of New Mexico Press, 1982.

Coppedge, Michael, "Democratic Governability in Latin America: The Emerging Agenda", *Occasional Paper Series*, No. 6, Washington, Georgetown University, 1990.

Cordera Campos, Rolando, "La democracia difícil", en *Nexos*, No. 130, México D.F., 1988.

Correa Leite Cardoso, Ruth, "Popular Movements in the Context of the Consolidation of Democracy", en *Working Paper*, No. 120, University of Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies, 1989.

Cotler, Julio, *Clases, Estado y nación en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978.

"Democracia e integración nacional", Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1980.

"Los partidos y la democracia en Perú", en Pasará, J. y Parodi, J. (eds): *Democracia, Sociedad y Gobierno en el Perú*, Lima, CEDES, 1987.

Para afirmar la democracia, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1987.

(comp.), *Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1990.

"Partidos políticos y la inestabilidad democrática del Perú", Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1990.

"Democracia y desintegración política en el Perú", Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1991.

Crozier, Michael, Huntington, Samuel y Watanuki, J., *The Crisis of Democracy*, New York, University Press, 1975.

Chalmers, Douglas. "Parties and Society in Latin America", en *Studies in Comparative International Development*. Vol. 7. No. 2, verano de 1972.

"Dilemmas of Latin American Democratization: Dealing with International Forces", en *Papers on Latin America*, No. 18, New York, Columbia University Press, junio de 1990.

Chalmers, Douglas, do Carmo, María, de Souza, Campello y Borón, Atilio (eds.), *The Right and Democracy in Latin America*, Westport, CT, Praeger, 1992.

Daalder, Hans, "Building Consociational nations", en Eisenstadt, S.N. y Rokkan, Stein(eds), *Building States and Nations*, Vol. 2, Beverly Hills, Sage, 1973.

Dahl, Robert, *Democracy and Its Critics*, New Haven, Yale University Press, 1989.

Dahrendorf, , Ralph, "Effectiveness and Legitimacy: On the Governability of Democracies", en *The Political Studies Quarterly*, octubre-diciembre de 1980.

Dávila, Andrés, "¿Del bipartidismo a un nuevo sistema de partidos?: crisis, Constituyente y reconstrucción de un orden político democrático en Colombia", en *América Latina Hoy*, No. 3, Madrid, marzo de 1992.

De Castro Andrade, Régis, "Pacto democrático, negociación y autoridad", en *Revista Foro*, No. 11, Bogotá, enero de 1990.

Diamond, Larry, Juan J. y Lipset, Seymour M. (eds). *Democracy in developing Countries: Latin América*, Boulder- Colorado, Lynne Rienner Publisher, 1989.

Diamond, Larry, "Three Paradoxes of Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 3, Washington D.C., verano de 1990.

Díaz-Callejas, Apolinar, "La sinuosa marcha de la transición colombiana", en *Nueva Sociedad*, No. 119, Caracas, mayo junio de 1992.

Di Palma, Guiseppe, "Party Government and Democratic Reproducibility: The Dilemma of New Democracies", *Documento de Trabajo* No. 18, Florencia, Instituto de la Universidad Europea, septiembre de 1982.

Dix, Robert, *Colombia: The Political Dimensions of Change*, New Haven, Yale University Press, 1967.

"Populism: Authoritarian and Democratic", en *Latin American Research Review*, Vol. 20, No. 2, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1985.

The Politics of Colombia, New York, Praeger, 1987.

"Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties", en *Comparative Political Studies*, Vol. 24, No. 4, enero de 1992.

DiZerega, Gus, "Elites and Democratic Theory: Insights from the Self-Organizing Model", *Review of Politics*, Vol 53, primavera de 1991.

Dombusch, R. y Edwards, S., "La macroeconomía del populismo en América Latina", en *Síntesis*, No. 11, Madrid, enero-abril de 1990.

Drake, Paul y Silva, Eduardo (eds.), *Elections and Democratization in Latin America 1980-1985*, San Diego, Center for Iberian and Latin American Studies, University of California, 1986.

Escobar, Santiago, "La gobernabilidad y la reforma del sistema político", en Comisión Sudamericana de Paz, *Documentos de Trabajo*, No. 9, Santiago de Chile, agosto de 1990.

Ethiers, Diane (ed.), *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America, and Southeast Asia*, London, Macmillian Press, 1990.

Evans, Peter, Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda (eds.), *Bringing the State back in*, Cambridge Massachusetts, Cambridge University Press, 1985.

Fals Borda, Orlando, "La accidentada marcha hacia la democracia participativa en Colombia", en *Análisis Político*, No. 14, Bogotá, septiembre-diciembre de 1991.

Fanelli, J.M. (et.al), *Growth and structural reform in Latin America. ¿Where we stand?* Buenos Aires, CEDES, 1990.

Fernández, Rigoberto y Hernández, Rogelio, "La tercera vía política en Colombia o el laberinto de la democracia", en *Revista Foro*, No. 9, Bogotá, mayo de 1989.

Fim, Chester E, (et.al), *¿Qué es la democracia?*, Washington, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos, 1991.

Finot, Iván, "Democratizar el Estado", en *Presencia*, 30 de junio de 1989.

Flisfisch, Ángel, "Racionalidad y competencia entre partidos en la democratización", en *Documentos de Trabajo*, No. 264, Santiago de Chile, FLACSO-Chile, septiembre de 1985.

"Gobernabilidad y consolidación democrática: Sugerencias para la discusión", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3, México, 1989.

Flores d'Arcais, Paolo, "La democracia tomada en serio", en *Revista Foro*, No. 15, Bogotá, septiembre de 1991.

Franco, Rolando, "Estado, consolidación democrático y gobernabilidad en América Latina", en *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 27, No. 79, Asunción, septiembre-diciembre de 1990.

Gaitán, Pilar, "Instituciones y proceso social en Chile", en *Pensamiento Iberoamericano* No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

Galeano, Luis, "Demandas populares urbanas y propuestas para la transición democrática", en *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 26, No. 74, Asunción, enero-abril de 1989.

García Canclini, Néstor, "Cultura política: nuevos escenarios para América Latina", en *Nueva Sociedad*, No. 92, Caracas, 1987.

García Santesmases, Antonio, "Cesión y claudicación: la transición política española", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

Garretón, Manuel A., "Seis proposiciones sobre la democratización política en Chile", en *Análisis Político*, No. 4, Bogotá, mayo-agosto de 1988.

"La democracia en Chile: de la transición a la consolidación posibles", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

Reconstruir la política, Santiago de Chile, FLACSO-Chile, 1988.

"Las condiciones sociopolíticas de la inauguración democrática en Chile 1990", en *Revista Paraguaya de Sociología*, No. 76, Asunción, 1989.

"La democracia entre dos épocas: América Latina en 1990", en *Foro Internacional*, Vol. 32, No. 1, México D.F., julio-septiembre de 1991.

"La democratización política en América Latina y la crisis de los paradigmas", en *Documentos de Trabajo*, Serie: Estudios Sociales No. 5, Santiago de Chile, FLACSO-Chile, marzo de 1991.

Transición: asimilar la profunda experiencia", en *Convergencia*, No. 20, 1991.

"Política, cultura y sociedad en la transición democrática", en *Nueva*

Sociedad, No. 114, Caracas, julio-agosto de 1991.

Godoy, Oscar (ed.), *Hacia una democracia moderna: la opción parlamentaria*, Santiago, Editorial Universidad Católica de Chile, 1990.

Gómez Calcaño, Luis, "La democracia venezolana entre la renovación y el estancamiento", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

González Casanova, Pablo, "La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina", en *Nueva Sociedad*, No. 104, Caracas, noviembre-diciembre de 1989.

"Cuando hablamos de democracia, ¿de qué hablamos?", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVIII, No. 3, México D.F., julio-septiembre de 1986.

González G., Fernán, "¿Hacia un nuevo colapso del Estado?", en *Documentos Ocasionales*, No. 50, Análisis, Bogotá, septiembre de 1988.

"Un Estado en construcción", en *Documentos Ocasionales*, No. 53, Análisis 2., Bogotá, mayo de 1989.

"Precariedad del Estado y fragmentación del poder", en *Documentos Ocasionales*, No. 56, Análisis 3, Bogotá, noviembre de 1989.

González Pedrero, Enrique, "Memorándum sobre América Latina", en *Leviatán*, 2a. Época, No. 37, Madrid, otoño de 1989.

Gould, Carol, *Rethinking Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Grugel, Jean, *Transitions from Authoritarian Rule: Lesson from Latin América*", en *Political Studies*, Vol. 39, 1991.

Guillespie, Charles, "¿Democratización o reforma pactada? Perspectives on Democratic Restoration in Uruguay", Documento Inédito, París, XIII World Congress of the International Political Science Association, 1985.

Guimaraes, Roberto, "Los desafíos de la planificación ante la crisis del desarrollo: organizaciones, democratización y justicia social", en *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 26, No. 76, Asunción, septiembre-diciembre de 1989.

"El Leviatán acorralado: continuidad y cambio en el papel del Estado en América Latina", en *Estudios Internacionales*, Año 23, No. 89, Santiago de Chile, enero-marzo de 1990.

"Desarrollo con equidad: ¿un nuevo cuento de hadas para los años 90?", en *Síntesis*, No. 11, Madrid, enero-abril de 1990.

Gurrieri, Adolfo y Sáinz, Pedro, "¿Existe una salida equitativa y democrática para la crisis? Algunas propuestas a la luz del pensamiento de la CEPAL", en *Revista de la CEPAL*, No. 20, Santiago de Chile, agosto de 1983.

Hagopian, Frances, "Democracy by Undemocratic Means? Elites, Political Pacts and Regime Transition in Brazil", en *Comparative Politics Studies*, Vol 23, No. 2, julio de 1990.

Hakim, Peter y Lowenthal, Abraham, "Latin America's Fragile Democracies", en *Journal of Democracy*, Vol 2, No. 3, Washington D.C., verano de 1991.

Hartlyn, Jonathan, "Consociational Politics in Colombia: Confrontation and Accommodation in Comparative Perspective", Departamento de Ciencia Política, Yale University, 1981.

The Politics of Coalition Rule in Colombia, Cambridge-Massachusetts, Cambridge University Press, 1988.

Colombia: the politics of violence and accomodation, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1989.

Hartlyn, Jonathan y Morley, Samuel (eds), *Latin American Political Economy: Financial Crisis and Political Change*, Boulder-Colorado, Westview Press, 1986.

Hartlyn, Jonathan y Richard, Gunther, *Elites and Democratie Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge-Massachusetts, Cambridge University Press, 1992.

Held, David, *Models of Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1987.

Heper, Metin, "Transition to Democracy Reconsidered: A Historical Perspective", en Rustow, Dankwart y Erickson, Kenneth Paul (eds.), *Comparative Political Dynamies: Global Research Perspectives*, New York, Harper Collins, 1991.

Hermet, Guy, "The Disenchantment of the Old Democracies", en *International Social Science Journal*, No. 129, agosto de 1991.

Hermosilla, Enrique, "Cronología política Latinoamericana 1990", Santiago de Chile, FLACSO-Chile, 1990.

Hernández L., Julio, "Modernización política y democracia", en *Coppal*, Año 1, No. 4, México D.F., enero-febrero de 1991.

Higley, J. y Gunther R. (comps.), *Elites and democratie consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge-Massachusetts, Cambridge University Press, 1991.

Hinkelammert, Franz, "Democracia y nueva derecha en América Latina", en *Nueva Sociedad*, No. 98, Caracas, noviembre-diciembre de 1988.

Hoffmann, Renato, Apuntes sobre la democracia desde una óptica cotidiana, La Paz, ILDIS, 1989. Hoskin, Gary, "Modernización social, populismo frustrado y esclerosis política: reflexiones sobre la democracia colombiana", en *Avance*, No. 8, Bogotá, 1989.

Huber Stephens, Evelyne, "Capitalist Development and Democracy in South America", en *Politics and Society*, Vol. 17, No. 3, septiembre de 1989.

Huneus, Carlos, Para vivir la democracia, Santiago, Editorial Andante, 1987.

El desafío de la consolidación de la democracia en América Latina: Las necesidades de legitimidad y eficacia, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1989.

"La democracia en Chile: un enfoque institucional", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades de cambio*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1962.

"Democracy's Third Wave", en *Journal of Democracy* Vol. 2, No. 2, Washington D. C., primavera de 1991.

The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century, Norman, University of Oklahoma Press, 1991.

Hurtado, Oswaldo (et.al.), *Democracia y Fuerzas Armadas en Sudamérica*, Quito, Corporación de Estudios para el Desarrollo, 1988.

Ianni, Octavio (et.al.), "La democratización en América Latina", en *Análisis Político*, No. 1, Bogotá, mayo-agosto de 1987.

Política, intelectuales y democratización", en *Revista Foro*, No. 7, Bogotá, octubre de 1988.

Jaraquemada, Jorge A., "América Latina: los desafíos de la estabilidad democrática", en *Contribuciones*, Año 9, No. 1, Buenos Aires, enero-marzo de 1992.

Jenkin, Serguéi, Griskin, Vadim y Mikoyán, Sergó, "El totalitarismo, el autoritarismo y la democracia: contexto global", en *América Latina*, No. 7, Moscú, Academia de Ciencias de la URSS-Instituto de América Latina, Editorial Progreso, 1990.

Karl, Terry Lynn, "Dilemas de la democratización en América Latina", en *Foro Internacional*, Vol. 30, No. 3., México D.F., enero-marzo de 1991.

Karl, Terry Lynn y Schmitter, Philippe, "Modes of Transition and Types of Democracy in Latin America, Southern and Eastern Europe", en *International*

Social Science Journal, Vol. 128, mayo de 1991.

Killick, Tony, *A Reaction Too Far: Economic Theory and the Role of the State in Developing Countries*, London, Overseas Development Institute, 1989.

Kolakowski, Leszek, "Uncertainties of a Democratic Age", en *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 3, Washington D.C., verano de 1991.

Krauze, Enrique, "Old paradigms and new opening in Latin America", en *Journal of Democracy*, Vol 3 N- 1 Washington D.C., enero de 1992.

Labastida, Julio (coord.), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, México D.F., siglo XXI Editores, 1985.

"México: transición democrática y reforma económica", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año LIII, No. 2, México D.F., abril-junio de 1991.

Labra, María Eliana, "Chile 1989: 0 Arco-iris da Transicao á Democracia", en *Serie Estudos*, No. 78, Rio de Janeiro, Instituto Universitario de Pesquisas de Rio de Janeiro, agosto de 1990.

Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal, *Hegemonía y es. strategia socialista: hacia una radicalización de la democracia*, Madrid, siglo XXI Editores, 1987.

Landerretche, Oscar, "¿Nueva democracia o nuevo ciclo democrático en Chile?", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

Leal Buitrago, Francisco, *Estado y Política en Colombia*, siglo XXI Editores, 1984.

"Democracia oligárquica y rearticulación de la sociedad civil: el caso colombiano",

en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

Al filo del caos: crisis política en Colombia de los años ochenta, Bogotá, Universidad Nacional Instituto de Estudios Políticos, Tercer Mundo Editores, 1990.

"El Estado colombiano: ¿crisis de modernización o modernización incompleta?", en *Colombia hoy: perspectiva hacia el siglo XXI*, Bogotá, siglo XXI Editores, 1991.

Lechner, Norbert, *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Santiago de Chile, FLACSO- Chile, 1984.

Estado y Política en América Latina, México D.F., siglo XXI Editores, 1986, 4a. edición.

Los patios interiores de la democracia, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1990.

"La creación colectiva de una agenda común", en *Cono Sur*, vol. 10, No. 2, Santiago de Chile, marzo abril de 1991.

"The search for Lost Community: Challenges to Democracy in Latin America", en *International Social Science Journal*, Vol. 129, agosto de 1991.

Lewis, David E., "Democracia y autoritarismo: modelos y procesos políticos contrastantes", en *Síntesis*, No. 17, Madrid, mayo-agosto de 1992.

Linz, Juan, *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

Linz, Juan y Stepan, Alfred (comps.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978.

, "Relaciones civiles-militares en las recientes transiciones democráticas del Cono Sur de América Latina", en *Síntesis*, No. 11, Madrid, mayo-agosto de 1990.

Lijphart, Arend, "Consociational Democracy", en *World Politics*, No. 2, enero de 1969.

López, Juan J., "Political Institutions and Economic Performance", Mimeo., Chicago, University of Chicago, 1991.

Lowenthal, Abraham, "Latin American Democracy in the 1990: a sober appraisal", Mimeo, California, University of Southern California, 1990.

Lungo Uclés, Mario, "Democratización, poder político y crisis del Estado en El Salvador", en *Polémica*, No. 3., San José, FLACSO-Costa Rica, septiembre-diciembre de 1987.

Lynch, Nicolás, *La transición conservadora: movimiento social y democracia en el Perú, 1975-1978*, Lima, el Zorro de Abajo Ediciones, 1992.

Maidávik, Kiva, "La democracia y el autoritarismo", en *América Latina*, No. 8, Moscú, Academia de Ciencias de la URSS-Instituto de América Latina, Editorial Progreso, 1989.

Mainwaring, Scott, "Presidentialism in Latin America", en *Latin American Research Review*, Vol. 25. No. 1, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1990.

Mainwaring, Scott, O'Donnell, Guillermo y Valenzuela, Samuel (eds.), *The New Democracies in Latin America: Problems of Transition and Consolidation*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1991.

Molloy, James M. y Seligson, Mitchell A. (eds.), *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1987.

Malloy, James M., «Democracy, Economic Crisis the Problem of Governance: the case of Bolivia», Trabajo presentado en el XV Congreso Anual de la Latin American Studies Association, Miami, 1989.

, "Policy Analysis, Public Policy and Regime Structure in Latin America", en *Governance*, No. 1, otoño de 1989.

, "Statecraft, Social Policy, and Governance in Latin America", en *Working Paper*, No. 151, University of Notre Dame, The Helen Kellog Institute for International Studies, febrero de 1991.

Mayorga, René antonio (comp.), "Democracia a la Deriva: Dilemas de la participación y concertación social en Bolivia", La Paz, CLACSO-Bolivia-CERES, 1987.

, "La democracia en Bolivia: ¿consolidación o desestabilización?", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

, "Tendencias y problemas de la consolidación de la democracia en Bolivia", Trabajo presentado en el XV Congreso de la Latin American Studies Association, Miami-Florida, 1989.

, "Democratización y Modernización del Estado en Bolivia", *Documento inédito*, La Paz, CEBEM, 1991.

, (coord.), *Democracia y Gobernabilidad América Latina*, La Paz, Coedición CEBEM (Bolivia)ILDIS (Bolivia)-Editorial Nueva Sociedad, 1992.

, "La democracia en Bolivia: el rol de las elecciones en las fases de transición y consolidación", en V Curso Anual de Elecciones, San José, Capel, (en prensa), 1992.

Menéndez-Carrión, Amparo, "La democracia en Ecuador: desafíos, dilemas y perspectivas", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

-, "Democracias pendientes y representación política en América Latina: dilemas y posibilidades, algunas ideas en voz alta", en *Síntesis*, No. 14, Madrid, mayo-agosto de 1991.

Menéndez-Carrión, Amparo e Izko, Javier, "La gobernabilidad de América Latina y los retos del futuro: una visión comparativa desde lo andino", Proyecto institucional de investigación, Mimeo., Quito, FLACSO Ecuador, marzo de 1989.

Moisés, José Álvaro, "Perspectivas de la democracia en América Latina", en *Nueva Sociedad*, No. 37, Caracas, julio-agosto de 1978.

, "Sociedad civil, cultura política y democracia: los obstáculos de la transición política", en *Revista Mexicana de Sociología*, No. 3, México D.F., julio-septiembre de 1988.

Moncayo, Patricio, "Condicionantes económicos de la democracia en

Ecuador", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

Moore, Barrington, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Beacon Press, 1966.

Morlino, Leonardo, "Consolidación democrática: definición, modelos, hipótesis", en *Síntesis*, No. 13, Madrid, enero-abril de 1992.

Moulián, Tomás, "La democracia difícil: dificultades y dilemas actuales", en serie *Documentos de Trabajo*, No. 2, Quito, FLACSO-Ecuador, 1988.

Muller, Herbert y Machicado, Flavio (eds.), *El diálogo para la democracia*, La Paz, Editorial Quipus, 1987.

Murillo, Gabriel, "Elecciones, partidos políticos y democracia en los países andinos", en *América Latina Hoy*, No. 3., Madrid, marzo de 1992.

Murillo, Gabriel y Torres, Javier, "Elección y partidos políticos en la transición de los países andinos: retos para la superación de la crisis en la década de los noventa", en Sánchez, Rubén (com.), *Los nuevos retos electorales: Colombia 1990. Antesala del cambio*, Bogotá, Departamento de Ciencia Política Uniandes-CEREC, 1991.

Nelson, Joan M. (ed.), *Economic Crisis and Policy Choice: The Politics of Adjustment in the Third World*, Princeton-New Jersey, Princeton University Press, 1990.

Nohlen, D. y Solarí A., *Reforma Política y Consolidación Democrática: Europa y América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1988.

Nun, José y Portantiero, Juan Carlos (eds.), *Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*, Buenos Aires, Puntosur Editores, 1987.

O'Donnell, Guillermo, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism. Studies in South American Politics*, Berkeley, University of California, 1972, 2a. edición.

, "The United States, Latin America, Democracy: Variations on a Very Old Theme", en Middlebrook, Kevin y Rico, Carlos (eds.), *The United States and Latin America in the 1980s. Contending Perspectives on a Decade of Crisis*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1986.

"On the State, various Crises, and problematic Democratizations", Preliminary Draft, The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame- CEBRAP, marzo 1992.

O'Donnell, Guillermo, Schmitter, Philippe y Whitehead, Lawrence (comps.) *transiciones desde un go bierno autoritario*, Vols. I, II; III, IV, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1989.

Orega Vicuña, Francisco (comp.), *Transición a la democracia en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

Ortega, Marvin, "Democracia y partidos políticos en Nicaragua", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

Oszlak, Oscar, *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 1984.

Oxhorn, Philip, "Bringing the Base Back In: The Democratization of Civil Society Under the Chilean Authoritarian Regime", Tesis de Doctorado, Harvard University, 1989.

Pachano, Simón, "Gobernabilidad en la crisis", en Comisión Sudamericana de Paz, *Documento de Estudio*, No. 3, Santiago de Chile, junio de 1991.

Padilla, Luis Alberto, "Guatemala: ¿transición a la democracia?", en *Síntesis*, No. 8, Madrid, mayo-agosto de 1989.

Palacio, Germán, "Preguntas malintencionadas de la democracia a propósito del caso ecuatoriano", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

Paramio, Ludolfo, "Algunos rasgos de las transiciones pactadas a la democracia", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

-, "Democracia y movimientos sociales en América Latina", en *América Latina Hoy*, No. 1, Madrid, julio 1991.

Parodi, Jorge, "Decadencia económico-social y desintegración nacional: retos para la democracia en Perú", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

Pastor, Robert A., (ed.), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, New York, Holmes and Meier, 1989.

Pease García, Henry, "Construir la democracia desde la precariedad", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLIX, Vol. L, No. 2, México D.F., abril-junio de 1988.

Pécaut, Daniel, "La cuestión de la democracia", en *Revista Mexicana de*

Sociología, Año LI, No. 3, México D.F., julio-septiembre de 1989.

"Violencia y democracia en Colombia", en *Análisis Político*, No. 13, Bogotá mayo-agosto de 1991, pp. 35-49.

Peeler, John A., *Latín America Democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1985.

"Elite Settlements and Democratic Consolidation: Colombia, Costa Rica and Venezuela", en Higley, John y Gunther, Richard, *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge-Massachusetts, Cambridge University Press, 1992.

Pérez del Castillo, Carlos, "Los retos de América Latina y el Caribe", en *Nuevas Fronteras Académicas*, Vols. I y II, Nos. 6 y 7, Sucre-Bolivia. Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), noviembre 1991-enero 1992.

Petracca, Mark, "The Rational Choice Approach to Politics. A Challenge to Democratic Theory", en Vol. 53, primavera de 1991.

Petras, James, "Los nuevos movimientos sociales: perspectivas de transformación democrática", en *Revista Foro*, No. 2, Bogotá, febrero de 1987.

Posas Mario, "Procesos de democratización en Honduras", en *Síntesis*, No. 8, Madrid, mayo-agosto de 1989.

Power, Timothy y Powers, Nancy, "Issues in the Consolidation of Democracy in Latin América and Southern Europe in

Comparative Perspective: a Rapporteur's Report", en *Working Paper*, No. 113, University of Notre Dame. The Helen Kellogg Institute for International Studies, octubre de 1988.

Przeworski, Adam, *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

, "The Games of Transition", Mimeo., Chicago, University of Chicago Press, enero de 1990.

Puyana, Alicia, "Sobre la democracia en Venezuela y Colombia: ¿Por qué divergen los caminos?", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

Raimondo, Ezequiel y Echegaray, Fabián, "Repensando la democracia desde el ajuste: una perspectiva crítica", en *Nueva Sociedad*, No. 113, Caracas, mayo-junio de 1991.

, *Desencanto político, transición y democracia*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1987.

Ramos, Alfredo, "Los partidos políticos en la democratización del Estado en América Latina", en *América Latina Hoy*, No. 2, Madrid, noviembre de 1991.

Reis, Fabio, "Strategy, Institutions and the Autonomy of the Political", *Working Paper*, No. 3, University of Notre Dame, The Helen Kellogg Institute for International Studies, diciembre de 1983.

Remmer, Karen, "Democracy in Latin América", en *Comparative Politics*, julio de 1991.

, "The Political Impact of Economic Crisis in Latin América in the 1980s", en *American Political Science Review*, Vol. 85, No. 3, septiembre de 1991.

Restrepo, Luis Alberto, "La crisis política de América Latina y los nuevos movimientos sociales", en *Análisis Político*, No. 6, Bogotá, 1989.

Rey, Juan Carlos, "Democracia, desarrollo y redistribución en Venezuela", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

Rial, Juan, "Transición hacia la democracia y gobernabilidad en Uruguay", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

"Gobernabilidad, partidos y reforma política", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLIX, Vol. L, No. 2, México D.F., abril-junio de 1988.

, "Transitions in Latin América on the Threshold of the 1990's", en *International; Social Science Journal*, Vol. 128, mayo de 1991.

Rocha, Alberto, *Democracia representativa y democracia directa: una vía posible de democracia mixta*, Lima, IPIC, 1991.

Rodríguez Díaz, Ángel, "Un marco para el análisis de la representación política en los sistemas democráticos", en *Revista de Estudios Políticos*, No. 58, Madrid, septiembre-diciembre de 1987.

Rodríguez Elizondo, José, "América Latina: hacia la democracia consolidada", en *Nueva Sociedad*, No. 113, Caracas, mayo-junio de 1991.

Rospigliosi, Fernando, "Perú entre el acuerdo y la libanización", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

Rueschemeyer, Dietrich, "¿Different Methods- Contradictory Results? Research on Development and Democracy", en *International Journal of Comparative Sociology*, Vol. 22, No. 1-2, 1991.

Rustow, Dankwart, "Transitions to Democracy: Towards a Dynamic Model", en *Comparative Politics*, Vol. 2, No. 3, abril de 1970.

Sánchez David Rubén, "Estado y democracia en Colombia", en *Los nuevos retos electorales: Colombia 1990. Antesala del Cambio*, Bogotá, Departamento de Ciencia Política- Uniandes-CEREC, 1991.

-, "Modernización, democracia y partidos políticos", en *Avance*, No. 12, Bogotá. 1991.

Sánchez Vásquez, Adolfo, "Once Tesis sobre socialismo y democracia", en *Sistema* No. 83, Madrid, marzo de 1988.

Santamaría, Julián (comp.), *Transición a la democracia en el Sur de Europa y de América Latina*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociales, 1982.

Santana, Pedro, "Modernidad, modernización y gobernabilidad en la Colombia de Hoy", en *Revista Foro*, No. 14, Bogotá, abril de 1991.

Sarmiento, Libardo, "El desarrollo social en la antigua y nueva Constitución", en *Revista Foro*, No. 16, Bogotá, diciembre de 1991.

Sartori, Giovanni, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, Chatham House Publishers, 1987.

, *Teoría de la Democracia*, Vol. 1, Madrid, alianza Editorial, 1988.

Schmitter, Phillippe y Karl, Terry Lynn, "¿What Democracy is... and is not", en *Journal of Democracy*, Vol. 2, No. 3, Washington D.C., verano de 1991.

, ¿What kind of democracies are emerging in South América, Central América, Southern Europe and Eastern Europe?", Mimeo., California, Stanford University Silva Michelena, José, *Latín América: Peace, Democratization and Economic Crisis*, Tokio, The United Nations University, 1988.

Sloan, John W., "The policy capabilities of democratic regimes in Latin América", en *Latin American Research Review*, Vol. 24, No. 2, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1989.

Smith, William C., "Consolidación política y proyectos neoliberales en democracias frágiles", en *Cono Sur*, Vol. 10. No. 6, Santiago de Chile, noviembre-diciembre de 1991.

Sola, Lourdes, "Choque heterodoxo y transición política sin ruptura: un enfoque transdisciplinario", en *Síntesis*, No. 12, Madrid, septiembre-diciembre de 1990.

Solé Tura, Jordi, "Transición a la democracia y estabilidad: en caso de España", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

Soruco, Juan Cristóbal, Presentación en la Conferencia sobre democracia y

problemas de gobernabilidad en Bolivia y América Latina, CEBEM-ILDIS, La Paz, mayo de 1991.

Sosnovski, Anatoli, "La democratización: una mirada a través de la óptica de la nueva mentalidad política", en *América Latina*, No. 9, Moscú, Academia de Ciencias de la URSS-Instituto de América Latina, Editorial Progreso, 1989.

Stallings, Bárbara y Kaufman, Robert (eds.), *Debt and Democracy in Latin America*, Boulder-Colorado, Westview Press, 1989.

Stepan, Alfred, *The State and Society-Peru in Com. parative Perspective*, Princeton-New Jersey, Princeton University Press, 1978.

, (ed.), *Democratizing Brasil: Problems of Transition and Consolidation*, New York, Oxford University Press, 1989.

, "On the tasks of a democratic opposition", en *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 2, Washington D. C., primavera de 1990.

"Las prerrogativas militares en los nuevos regímenes democráticos", en *Síntesis*, No. 11, Madrid, mayo-agosto de 1990. –

Stephens, Evelyn, "Democracy in Latin América: Recent Developments in Comparative Perspective", en *Latin American Research Review*, Vol. 25, No. 2, Chapel Hilt, University of North Carolina Press, 1990.

Sunkel, Osvaldo, "Perspectivas democráticas y crisis de desarrollo", en *Pensamiento Iberoamericano*. No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

"La consolidación de la democracia y del desarrollo en Chile: desafíos y tareas", en *Análisis Político*, No. 16, Bogotá, mayo-agosto de 1992.

Thomas, Clive Yolande, *The rise of the authoritarian state in peripheral societies*, New York, Monthly Press Review, 1984.

Torres, Rosa Maria y Coraggio, José Luis, "Transición y crisis en Nicaragua", en *Síntesis*, No. 8, Madrid, mayo-agosto de 1989.

Torres-Rivas, Edelberto, "Centroamérica: la transición autoritaria hacia la democracia", en *Polémica*, No. 4, San José, FLACSO-Costa Rica, enero-abril de 1988.

-, "Centroamérica: democracias de baja intensidad", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

-, "La democracia latinoamericana en la fragua", *Documento de Trabajo*, No. 7, San José, FLACSO Costa Rica, 1991.

Touraine, Alain, "Latinoamérica, punto cero", en *Ciencia Política*, No. 25, Bogotá, 4. trimestre de 1991. Valenzuela, J. Samuel, *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*, Buenos Aires, Ediciones IDES, 1985.

_. "Democratic Consolidation in Post-Transitional Setting: Notion Process, and Facilitating Conditions", en *Working Papers*, No. 150, University of Notre Dame, The Helen Kellog Institute for International Studies, diciembre de 1990.

Vega, Juan Enrique, "Democracia, certidumbre y seguridad política", Comisión Sudamericana de Paz,

Documentos de Trabajo, No. 7, Santiago de Chile, julio de 1989.

Verdesoto, Luis (comp.), *Debates hacia una Nueva Sociedad: Tertulias sobre viejos y nuevos actores*, La Paz, ILDIS, 1987.

Viero Schmidt, Benicio, "Transición y crisis de gobernabilidad", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLIX, Vol. L, No. 2, México D.F., abril-junio de 1988.

Wanderley Reis, Fabio, "Rationality, 'Sociology', and the consolidation of democracy", en *Serie Estudos*, No. 83, Rio de Janeiro, Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro, abril de 1991.

Weiner, Myron, "Emirical Democracie Theory", en Weiner, Myron y Oz4udun, Ergun, (eds.), *Competitive Elections in Developing Countries*, Durham, Duke University Press, 1987.

Whitehead, Lawrence, "Generalidad y particularismos de los procesos de transición democrática en América Latina", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 14, Madrid, julio-diciembre de 1988.

Wef ort, Francisco, "Los dilemas de la legitimidad política", en *Revista Foro*, No. 10, Bogotá, septiembre de 1989.

"La América equivocada", en Cotler, Julio (comp.), *Estrategias para el desarrollo de la democracia en Perú y América Latina*, Lima, Instituto de estudios peruanos, 1990.

-, "New Democracies, ¿Which democracias?", en *Occasional Papers*, No. 15, Chicago, Chicago University Press, octubre de 1991.

Wiarda, Howard J., "El avance de la democracia en América Latina", en *Ciencia Política*, No. 26, Bogotá, 1. trimestre de 1992.

Wilde, Alexander, *La quiebra de la democracia en Colombia: conversaciones de caballeros*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1982.

Zermeño, Sergio, "México: ¿transición a la democracia?", Mimeo., México D.F., Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

, "La democracia como identidad restringida", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLIX, Vol. XLIX, No. 4, México D.F., octubre-diciembre de 1987.

Zuleta, Estanislao, "Democracia y participación", en *Revista Foro*, No. 6, Bogotá, junio de 1988.

ARMERO: CONOCER EL PASADO PARA (NO) REPETIRLO

En marzo de 1882, la revista Repertorio Colombiano publicó un artículo de Ramón Guerra Azuola sobre un cataclismo ocurrido en Armero a comienzos de 1845. Lo sucedido en el mismo sitio, 141 años después, guarda pavorosas similitudes con el antecedente del siglo anterior y trae a la mente el lugar común de las catástrofes anunciadas en un país que, como el nuestro, parece recorrer algunos tramos de su historia con la extraña vocación de repetirlos. Este documento le fue cedido a **Análisis Político** por Germán Giraldo, egresado del postgrado de Historia de la Universidad Nacional.

Entre los pueblos de Lérída y Guayabal, en el Estado del Tolima, pasa el río Lagunilla fecundando unos terrenos que por más de un título se han hecho célebres en Colombia. (...) A mediados de febrero de 1845 las aguas de este río se agotaron, y su cauce quedó seco. Esta novedad era tanto más sorprendente cuanto la estación estaba calurosa en demasía y el río debía hallarse crecido por los deshielos del páramo. Un ruido como de gruesa artillería se había dejado oír hacia la cordillera, y la consternación y el espanto se habían difundido en la comarca, cuyos habitantes huyeron amedrentados en todas direcciones. Sólo unos pocos, menos avisados, ó más cansados de vivir, permanecieron en sus chozas riéndose como unos idiotas del susto de sus compañeros.

Cinco días duró la angustiosa expectativa, tiempo en el cual las abundantes aguas, estancadas por el derrumbamiento de un

cerro, formaron un gran lago en las cumbres de la cordillera. La fuerza progresiva del líquido tenía que triunfar y triunfó, de la resistencia de la materia inerte que le estorbaba el paso, y al ceder el dique, el llano se vio inundado repentinamente por una enorme corriente de barro que arrastraba piedras, pedazos de rocas y corpulentos árboles arrancados de raíz. El estruendo de este cataclismo se oía desde muy lejos, é hizo temblar de espanto hasta á los más animosos, porque el peligro desconocido que se va acercando es siempre más temible que el que se tiene á la vista, y el ruido parecía que se aproximaba por momentos á todas partes. ¿Cuál se imaginaba que él nevado se había derrumbado, y que sus escombros colmarían el ancho valle? ¿Cuál, que algún volcán se habría puesto en actividad?, y con su explosión había de desquiciar la cordillera. Todos convinieron instintivamente en que era preciso huir, y sin vacilar huyeron, abandonando los poblados por alejarse del espantoso ruido.

Mientras tanto, los infelices que no quisieron alejarse con tiempo de las vegas del río, fueron arrastrados por la corriente, y perecieron. Más de mil cadáveres se encontraron, unos encima de los árboles ó en los techos de las casas, y los más, sumergidos en el lodo y ahogados. (...) Familias enteras perecieron, sin que se salvara ninguno de sus miembros, otros se encontraron de repente solos en el mundo, habiendo visto morir á todos los suyos. Al amanecer el tercer día después del cataclismo, llegaron el Gobernador de la antigua provincia de Mariquita, doctor Uldarico Leiva, y los señores Mateo Viana, Wenceslao Chávez, José María Barrio-nuevo, Roberto J. Treffry, Elías Cano, Dionisio Ortiz, Pedro M. París y otros, y auxiliados por unos cuatrocientos peones,

lograron salvar á más de ochenta desventurados que agonizaban picados de las aves de rapiña y comidos por los gusanos. Colocando tablas y maderos sobre la gruesa capa de lodo; afrontando el peligro de sumergirse y perecer; respirando gases fétidos y envenenados, y recibiendo en las espaldas los rayos de un sol abrasador, pudieron avanzar muy adentro en ese mar y favorecer á los que luchaban con la muerte. **Allí encontraron viva á una niña de dos años, sentada sobre el cadáver de la madre** (subrayado de **Análisis Político**). Más allá José Antonio Salas fue recogido casi muerto, con un niño de seis meses en los brazos, al cual había estado alimentando con unas mazorcas de maíz que la corriente trajo y dejó enredadas en el árbol que le sirvió de asilo, de las cuales arrancaba los granos y, mascándolos, los ponía en la boca del niño sin dejar nada para sí mismo, contentándose con refrescarse las fauces con la nieve que arrastraban las aguas. En otro sitio encontraron á un desdichado anciano á quien un hijo suyo sostenía en los hombros, no obstante sus súplicas y ruegos para que lo dejase morir y se salvara. El joven estaba sumergido hasta el cuello, y hubiera caído á no haberse agarrado de un árbol; pero la vida se le escapaba ya, y murió pocas horas después de haber salido de esa especie de fosa en donde estaba. El padre espiró también al día siguiente. Los gritos de angustia y desesperación de los unos eran contestados por los de consuelo que les prodigaban los caritativos y valerosos sujetos que con tanta abnegación y constancia dedicaron cinco días á ese peligroso trabajo, hasta que se persuadieron de que ya no podían hacer más en favor de las víctimas, porque la muerte había triunfado.

Cerca de doce leguas cuadradas quedaron cubiertas por el barro, convirtiéndose ese terreno en una especie de playa interminable, sin que en ella quedara nada de lo que antes existía. La paja con sus chicharras y culebras, los bosques con su fragancia y sus encantos, los contrabandistas con sus angustias y sus esperanzas, todo había desaparecido. Los pocos árboles que resistieron al embate de las ondas tenían el tronco ennegrecido y las hojas secas, como si el fuego los hubiese retostado. Las casas que no se derrumbaron quedaron soterradas, y sus techos parecían á lo lejos montones de la misma arena que cubría todo ese espacio. El silencio, la desolación y la muerte reinaban por todas partes. (...) Pasaron silenciosos los años en esas soledades con las lluvias que fertilizan y los calores que hacen germinar las plantas. El hombre volvió á poner sus industriosas manos en esos terrenos, y éstos, como para recuperar el tiempo perdido, se apresuraron á cubrirse con una lujosísima vegetación. Vinieron también a derramarse allí algunos capitales extranjeros, de esos que en su patria permanecen ociosos y aquí promueven las industrias y el comercio, que allá no producen nada y aquí se triplican en poco tiempo, y como por encanto se formó un inmenso y espléndido jardín, en el cual se disputaban la tierra, el tabaco, la caña de azúcar, los pastos para ganados, las factorías, las casas de habitación y las más bellas flores.